# KAJIAN KEBIJAKAN

## Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial

**Penulis:**
**Ahmad Nashih Luthfi**
**Amir Mahmud**
**Risna Noviati Amalia**

Sajogyo Institute

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

# KAJIAN KEBIJAKAN

## Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial

**Penulis:**
**Ahmad Nashih Luthfi**
**Amir Mahmud**
**Risna Noviati Amalia**

Sajogyo Institute

# KAJIAN KEBIJAKAN
**Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial**

**Penulis:**
Ahmad Nashih Luthfi
Amir Mahmud dan Risna Noviati Amalia

**Penerbit:**
Sajogyo Institute, 2019

**Alamat Sajogyo Institute:**
Jalan Malabar No.22 Bogor, Indonesia 16151.
Telp./Fax: (0251) 8374048,
E-Mail: eksekutif@sajogyo-institute.org/eksekutif.sains@gmail.com

© **Hak Cipta Dilindungi Undang-undang**
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.
vi+79 hlm; 14,8 cm x 21 cm

# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ..... iii

ISU-ISU STRATEGIS DALAM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA ERA KEPEMIMPINAN JOKO WIDODO-JUSUF KALLA ..... 1

A. Pendahuluan ..... 1
B. Babak Baru Reforma Agraria ..... 2
C. Perbandingan Kebijakan Reforma Agraria Berbagai Era ... 24
D. Kesimpulan ..... 32
Daftar Pustaka ..... 35

MEMPERKUAT KEAMANAN TENURIAL MASYARAKAT DALAM PERHUTANAN SOSIAL ..... 37

A. Pendahuluan ..... 37
B. Sekilas Perhutanan Sosial ..... 38
C. Alokasi Kawasan dan Fungsi Hutan ..... 41
D. Penutup ..... 68
Referensi Sementara ..... 70
Lampiran ..... 72

# ISU-ISU STRATEGIS DALAM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA ERA KEPEMIMPINAN JOKO WIDODO-JUSUF KALLA

Ahmad Nashih Luthfi

## A. PENDAHULUAN

Sejak tahun 2014, pemerintahan Presiden Joko Widodo menunjukkan komitmennya dalam upaya membangunan desa dan pertanian melalui perluasan akses kepemilikan dan pengelolaan warga negara kepada tanah dan hutan. Pemerintah menargetkan redistribusi tanah seluas 9 juta hektar melalu agenda reforma agraria, dan akses kelola atas hutan negara seluas 12.7 juta hektar melalui program perhutanan sosial. Agenda ini telah tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan tertuang dalam Perpres No.45 Tahun 2016 tentangRencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017.

Di dalam RKP 2017 itu reforma agraria menjadi salah satu prioritas nasional yang dijalankan oleh pemerintah pusat hingga daerah, yang dijalankan dalam kesatuan enam aspek, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; serta (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah (Kantor Staf Presiden 2017).

Program-program prioritas Pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan oleh masing-masing Kementerian dan Lembaga Pemerintah maupun bekerjasama secara sinergis dan lintas-

sektor, serta dikendalikan dan dikordinasikan oleh Kantor Staf Presiden bersama Kementerian Koordinator Perekonomian. Pelaksanaan Reforma Agraria dikendalikan Kantor Staf Presiden (KSP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Artikel ini secara khusus akan menelaah kebijakan reforma agraria pada masa kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla, terutama dalam beberapa isu strategis pelaksanaan reforma agraria, yakni (1) Perubahan Kelembagaan; (2) Tanah Obyek Reforma Agraria eks-HGU dan Tanah Terlantar; (3) Wacana Redistribusi Tanah Non-individual.

## B. BABAK BARU REFORMA AGRARIA

Pada bagian ini akan ditelaah kebijakan reforma agraria khusus pada era kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla, dengan fokus pada tiga isu strategis berikut: (1) Perubahan Kelembagaan; (2) Tanah Obyek Reforma Agraria eks-HGU dan Tanah Terlantar; (3) Wacana Redistribusi Tanah Non-individual.

1. **Perubahan Kelembagaan**

   Berkaca dari pengalaman pelaksanaan Landreform era 1960-an, kebijakan reforma agraria sejatinya harus melibatkan peran pemerintah daerah. Melalui Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 Tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform, maka dibentuklah Panitia Penyelenggara Landreform dari tingkat pusat, daerah, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Masing-masing tingkat dipimpin oleh pimpinan pemerintahan. Dalam konsideran dinyatakan bahwa dibentuknya Panitia Penyelenggaraan Landreform adalah untuk mewujudkan kerja sama/koordinasi dalam bidang pimpinan, pelaksanaan serta pengawasan di Pusat maupun Daerah.

Pelaksanaan landreform memiliki mandat politik yang besar sebab dipimpin langsung oleh presiden (disebut sebagai Pimpinan Tertinggi) dan presidium kabinet (sebagai Ketua) (Kepres No. 263 Tahun 1963 tentang Penyempurnaan Panitya Landreform sebagaimana termaksud dalam Kepres No. 131 Tahun 1961).

Pentingnya kelembagaan yang terpusat dan dibawah pemimpin nasional ini dinyatakan kembali pada awal 1980-an. Lokakarya internasional di Selabintana, Sukabumi berjudul "International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives" menghasilkan rekomendasi perlunya dibentuk badan otorita pelaksana reforma agraria (dalam perkembangannya terus disuarakan dengan nama BORA, Badan Otorita Reforma Agraria). Hal ini dibutuhkan jika pemerintah berkemauan politik untuk menjalankan reforma agraria sesuai kesepakatan Roma dalam pertemuan FAO tahun 1979. Badan Otorita ini berfungsi: (a) mempercepat proses; (b) mengkoordinasikan semua sektor; dan (c) menangani konflik. Patut disesalkan, Orde Baru tidak sungguh-sungguh memperhatikan isu Reforma Agraria ini. Alih-alih membentuk Badan Otorita dimaksud, pemerintah membentuk Badan Pertanahan Nasional yang hanya berfungsi melaksanakan administrasi pertanahan (catur tertib pertanahan) (White dan Wiradi 2009, hlm. vi-vii).

Membandingkannya dengan pelaksanaan reforma agraria (RA) sekarang, maka kebijakan ini seakan-akan hanya identik dengan kebijakan yang ada di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR BPN), serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Dalam dokumen RPJM pun dinyatakan bahwa kebijakan RA terhadap 9 juta hektar itu berupa tanah di dalam kawasan hutan di bawah kewenangan

Kementerian LHK dan di luar kawasan hutan yang menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kedua kementerian ini memiliki trayektori berbeda yang telah kokoh serta bekerja dengan kultur-politik dan naungan regulasi yang berbeda, antara UUPA 1960 di satu sisi dengan UU Pokok Kehutanan 1967 dan UU No 41 Tahun 1999 di sisi lain yang melahirkan kultur kelembagaan dan rezimentasi yang berlainan. Di sinilah kita memahami bahwa pemerintah bukanlah satu entitas tunggal.

Kelembagaan reforma agraria dibangun dalam situasi sektoralisasi tersebut. Kultur kelembagaan semacam ini sering disebut dengan *ego-sektoralisme*. Pemerintah era Jokowi-JK bekerja dalam situasi semacam ini sehingga dirasa penting untuk dipusatkan kembali kedalam satu kendali tersentralisir. Pertanyaannya adalah, apakah berhasil upaya sentralisasi tersebut serta bagaimana aransemennya di tingkatan pemerintah daerah? Bagaimana jika kebijakan reforma agraria tidak hanya bersifat *top down* dan menunggu bergeraknya birokrasi di dua kementerian tersebut, namun sekaligus didorong atau diangkat dari bawah (*bottom-up*) mulai dari persoalan-persoalan di daerah dan kebijakan-kebijakan penataan yang diinisiasi dari bawah (daerah)?

Beberapa kebijakan yang memerintahkan agar RA dilaksanakan secara terkoordinasi muncul misalnya dengan dibentuknya Tim Reforma Agraria melalui Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Tim diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Desa, Pembangunan

Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Koperasi dan UKM, serta Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Lalu lahir Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 yang mengganti Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 17/M.PPN/HK/02/2015 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional. Penataan kelembagaan di tingkat pusat dan daerah ini diperlukan. Pembentukan Gugus Tugas Pengendalian Reforma Agraria yang ada selama ini hanya bersifat koordinasi lintas sektor (K/L) dan tetap bergerak di level atas. Sekali lagi, berbagai regulasi tersebut mengatur dijalinnya suatu *koordinasi* dan *pengendalian* berbagai lembaga, namun belum lahir suatu regulasi yang membentuk *lembaga pelaksana* yang bersifat terpusat tersebut.

Problem tidak-adanya lembaga pelaksana terpusat saat ini (jika yang dimaksudkan mengacu pada kemiripan bentuk kelembagaan seperti Panitia Landreform dan Badan Otorita Reforma Agraria) dipecahkan dengan cara membangun peluang reforma agraria di dua sektor tersebut, masuk melalui dua gerbang yang berbeda: di KLHK dengan *Perhutanan Sosial*, dan di KementerianATR/BPN dengan *Reforma Agraria*.

Terhadap KLHK lahir peraturan berupa Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang berujung pada lahirnya pilihan kebijakan berupa *tukar menukar kawasan hutan; program perhutanan sosial; kegiatan; resettlement; perubahan batas kawasan*. Pilihan pelepasan kawasan hutan untuk dijadikan TORA bukanlah satu-satunya opsi. Kebijakan perhutanan sosial yang memberikan

hak kelola bagi masyarakat menjadi preferensi di KLHK daripada tiga opsi yang lain.

Guna melaksanakan Perpres tersebut lahirah beberapa peraturan, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam kawasan Hutan; Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA (Revisi 2).

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dinilai menjadi peluang integrasi kelembagaan baik secara horisontal (sektoral) dan vertikal tersebut. Di dalam perpres ini dibentuk kelembagaan penyelenggara (pelaksana) bernama Tim Reforma Agraria Nasional (di tingkat pusat). Untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional, dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Sebagai catatan kritis terhadap perpres tersebut, Tim Reforma Agraria Nasional tidak dipimpin langsung oleh presiden namun oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Tim ini bukan sebagai *pelaksana* namun memiliki tugas melakukan penetapan kebijakan dan *perencanaan*, melakukan *koordinasi,* dan melakukan *pengawasan dan pelaporan*. Mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Sebagai unsur pelaksana dibentuklah Gugus Tugas

Reforma Agraria dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Ketua GTRA Pusat dijabat oleh Menteri ATR/BPN, di propinsi oleh gubernur, dan di kabupaten/kota oleh bupati/walikota. Praktis GTRA inilah yang akan melaksanakan program reforma agraria. Susunan Anggota dan Tugas dari Gugus Tugas Reforma Agraria akan diatur dalam Peraturan Menteri.

Persoalan mengenai subyek penerima juga menjadi hal yang sangat krusial. Perpres ini menyatakan bahwa subyek penerima tanah bukan hanya dari golongan petani sebagaimana aturan sebelumnya mengenai landreform (PP No. 224 Tahun 1961 Pasal 1) namun memberikan kesempatan pada Pegawai Negeri Sipil golongan III dan anggota TNI/Polri dengan pangkat tertinggi letda/ipda (Perpres No. 86 Tahun 2018 Pasal 12 [3] huruf r dan s). Klausul mengenai kedua kategori subyek ini rentan disalahgunakan. *Rationale* atau alasan dan tujuan kebijakan reforma agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah adalah dalam rangka meningkatkan *keadilan sosial* dan *kesejahteraan rakyat* (menimbang c), namun menjadi tidak sesuai tatkala penerimanya adalah mereka yang notabene telah memiliki sumber penghasilan tetap (gaji dan tunjangan) serta kenaikan pangkat berkala yang merupakan sumber kesejahteraan yang bersifat stabil.

Terdapat cara pandang yang jauh berbeda antara aturan landreform terdahulu yang menempatkan kedua kelompok tersebut sebagai *pihak pemilik tanah* yang dikecualikan terkena ketentuan tanah absentee sehingga tidak dapat diambil-alih oleh negara, sementara peraturan sekarang ini menempatkan mereka sebagai *pihak penerima tanah* (bdk. Srt. Depag 12 Desember

1961 No. Sekra 9/4/17 Tentang hibah tanah kepada Pegawai Negeri berhubungan dengan pasal 3 P.P. No. 224 Th. 1961; Srt. Depag 19 Februari 1962 No. Ka. 5/3/36 Tentang Pemilikan Tanah Pegawai Negeri; Kep. Mentanag Tgl. 17 Desember 1962 No. Sk, 35/Ka/1962 Tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah Absentee).

Hal lain yang terkait dengan kelembagaan dalam perpres ini adalah masalah penyelesaian konflik agraria, sesuatu yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan reforma agraria. Dengan penyelesaian konflik dan sengketa yang *difasilitasi* oleh Gugus Tugas Reforma Agraria dan dilakukan *secara berjenjang* secara administratif, tidak akan membuat penyelesaian itu efektif dan memiliki daya dukung kelembagaan yang kuat, dihadapan skala dan luasan sengketa dan konflik yang sangat luas melampaui wilayah administratif sebagaimana logika GTRA; serta aktor-aktor penguasa dan pemilik tanah yang sifatnya monopolistik dan oligarkis penyebab sengketa dan konflik agraria tersebut dan sengketa serta konflik agraria yang lintas-sektoral (sebagaimana satu contoh konflik di Mesuji yang melibatkan yurisdiksi berbagai kementerian dan pemerintah daerah). Tata cara mengenai penanganan dan/atau penyelesaian konflik dalam Reforma Agraria diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri. Hal ini akan menjadikan penanganan sengketa-konflik identik dengan kementerian tertentu atau masing-maisng kementerian akan membuat desain penyelesaian yang terpisah sesuai lembaganya. Padahal kondisi konflik agraria di Indonesia telah demikian gawat karena bersifat masif dan struktural serta melahirkan konflik turunan yang meluas pula (Nurdin, hlm. 58-73 dalam Luthfi dan Fauzi, ed. 2018; Rachman 2013). Kelembagaan mengenai penyelesaian sengketa dan

konflik yang disinyalir dalam perpres tersebut akan tidak memadai didalam menangani kondisi sengketa-konflik yang ada. Sekali lagi, hal ini disebabkan cara pandang yang mengaitkan kondisi konflik agraria dengan problem ketidakpastian hak atas tanah yang memerlukan solusi berupa sertipikasi tanah melalui program PTSL. Inilah kegawatan dalam pandangan Kementerian.

Dalam kajian Sutaryono, Luthfi dan Arianto (2018) mengenai pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sigi, dijelaskan bahwa antara otoritas vertikal (yakni pemerintah kabupaten hingga desa beserta unsur masyarakat) dan otoritas sektoral (yakni Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN) berjalan secara terpisah, asimetris dan belum diperoleh titik temu. Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN mengedepankan pandangan administratif yang tercermin dalam menilai/memeriksa kelengkapan administratif sebagaimana acuan yang ada, sementara administrasi dan dokumen yang disusun oleh pemerintah daerah mulai dari tingkat desa hingga menghasilkan dokumen TORA oleh Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sigi disusun mendahului berbagai skema dan acuan formal yang ada. Kenyataan ini sering digambarkan oleh pemerintah daerah dan GTRA dengan istilah "berjalan sambil membuat jalan", menapaki kebijakan reforma agraria sekaligus membuat jalannya yang dilaksanakan secara simultan. Hal ini memahamkan bahwa kebijakan tidak bersifat linear namun prosesual dan dinamis, sementara pelaksana di Kementerian bekerja secara prosesual. Perlu upaya keras untuk melakukan integrasi terhadap dua kelembagaan berbeda yang lahir dari dua Perpres tersebut: Tim Inver oleh Perpres 88 dan GTRA oleh Perpres 86.

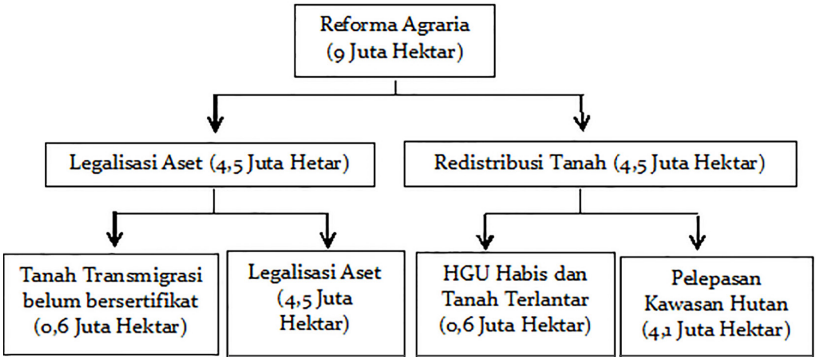
2. **Tanah Obyek Reforma Agraria eks-HGU dan Tanah Terlantar**

   Dalam dokumen resmi yang diterbitkan Kantor Staf Presiden (2016), kegiatan-kegiatan prioritas dalam upaya "Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria" mencakup hal-hal berikut:

   1. Inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta identifikasi tanah obyek reforma agraria
   2. Identifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan
   3. Identifikasi dan redistribusi HGU habis dan tanah terlantar

   Pemerintah telah menetapkan bahwa TORA seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis perolehan tanah, yakni (a) Tanah Transmigrasi belum bersertifikat (0,6 Juta Hektar), (b) Legalisasi Aset (4,5 Juta Hektar), (c) HGU Habis dan Tanah Terlantar (0,6 Juta Hektar), (d) Pelepasan Kawasan Hutan (4,1 Juta Hektar).

Gambar 1. Skema Pelaksanaan Reforma Agraria



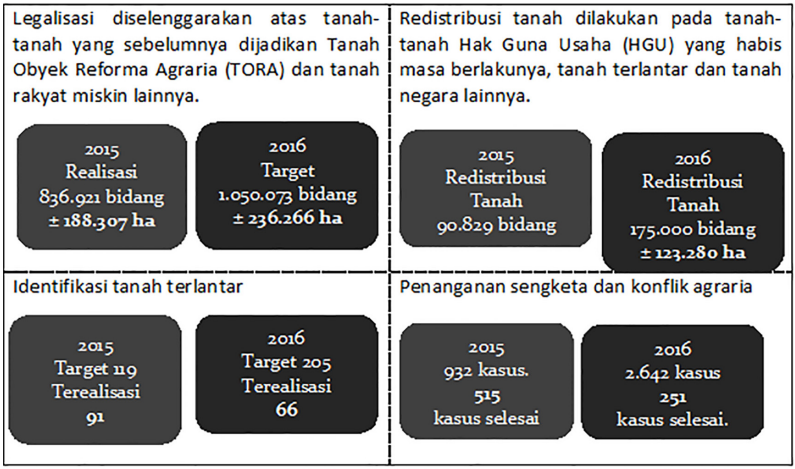

Sumber : Kantor Staf Presiden 2015

Dalam dokumen resmi dijabarkan bahwa reforma agraria akan dilaksanakan terhadap 9 juta hektar yang dibagi menjadi dua, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah yang masing-masing 4,5 juta hektar. Legalisasi Aset 4,5 juta hetar, setengah dari program reforma agraria, dianggap tidak ada kaitannya dengan reforma agraria. Sasaran reforma agraria selama 2 tahun (2014-2016) yang dijalankan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional adalah program redistribusi dan legalisasi (sampai dengan 31 Agustus 2016).

Legalisasi aset merupakan bagian dari pendaftaran tanah yang sudah menjadi pekerjaan rutin administrasi pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pemilikan tanah. Legalisasi aset pada tahap lebih lanjut justru berpotensi mendorong terkosentrasinya pemilikan tanah yang dapat menimbulkan ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah. Kalangan NGO dan organisasi tani di Indonesia, seperti Konsorsium Pembaruan Agraria dan Sarikat Petani Indonesia, menandai pilihan ini bukan sebagai "reforma agraria sejati". Distingsi ini cukup tajam di dalam perdebatan mengenai kebijakan reforma agraria saat ini. Pada tingkatan politik, kelompok oposisi menyebut hal itu sebaga "reforma agraria palsu" (*Detik News* 2018).

Berbeda dengan reforma agraria yang dapat "menciptakan hak baru" terhadap pihak yang semula tidak memiliki tanah menjadi memiliki tanah; legalisasi aset memiliki makna terbatas berupa "memperkuat hak" terhadap mereka yang semula sudah mempunyai tanah menjadi mempunyai tanah dengan kejelasan berbagai jenis hak atas tanahnya secara legal (tersertipikatkan).

Tabel 1. Sasaran reforma agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2014-2016)




Sumber: Direktorat Landreform Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 2017

### a) Tanah bekas HGU

Adapun untuk permasalahan tanah-tanah bekas HGU selain persoalan data adalah adanya konsepsi yang melahirkan ketidakjelasan pendayagunaannya. Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa sebenarnya sampai saat ini secara keseluruhan semua data dan informasi masing-masing sektor (transmigrasi, bekas HGU, dan tanah terlantar) masih bersifat indikatif. Belum ada lokasi secara faktual perihal obyek lahan yang ditargetkan dan subyek calon penerima/pemanfaat programnya (Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar 2017)

Masalah tanah-tanah bekas HGU terletak pada ketersediaan data. Sampai dengan saat ini belum ada laporan yang diperoleh dari Kementerian ATR/ BPN mengenai tanah bekas HGU. Hal ini bersumber dari berkembangnya pemahaman hukum terkait tanah-tanah bekas hak (HGU) yang menempatkan pada persistensi pemegang lama. Terlebih jika terkait HGU perkebunan negara (PTPN), maka kerumitan bertambah lagi sebab menyangkut keberadaannya sebagai aset negara yang penghapusannya (untuk digunakan dalam peruntukan lain) harus melalui Menteri Keuangan. Meskipun keberadaan tanah HGU PTPN tersebut nyata-nyata secara fisik telah diterlantarkan, ditinggali masyarakat, dinilai strategis sebagai obyek reform, ataupun diarahkan untuk peruntukan lain oleh pemerintah daerah melalui Perda RTRW.

Pemahaman dan praktik didalam administrasi pertanahan berakibat menyulitkan dan membuat tidak jelas status (hukum) tanah bekas hak tersebut. Di dalam aturan telah jelas bahwa jika jangka waktu hak atas tanah HGU yang terbatas itu berakhir, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Namun, praktik administrasi pertanahan selama ini menunjukkan bahwa kepada bekas pemegang HGU tetap diberikan "hak prioritas" dan adanya "hak keperdataan" yang melekat atas tanah tersebut. dalam pemahaman birokrasi pelaksana pertanahan, Hak prioritas atas tanah adalah hak untuk mendapat prioritas pertama atau diutamakan/didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Sedangkan hak keperdataan

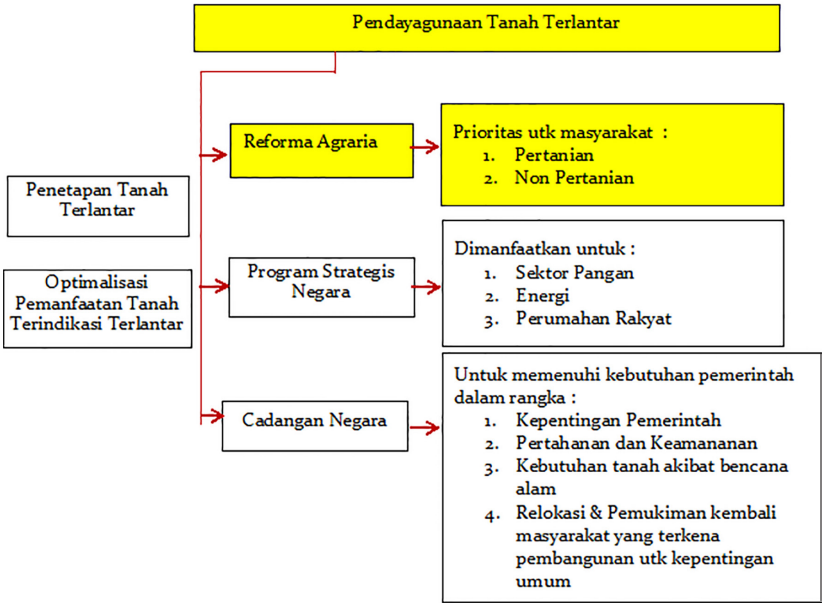
mengenai hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun hak-nya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak prioritas dapat diberikan berdasarkan prioritas urut-urutan penerima hak.

**b) Pendayagunaan Tanah Terlantar**

Sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar berada di bawah Direktorat Jenderal Penataan Pertanahan. Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar memiliki alur kerja berupa kegiatan melakukan identifikasi dan inventarisasi, penetapan, dan pendayagunaan tanah terlantar.

Regulasi yang mengatur penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar saat ini adalah PP Nomor 11 Tahun 2010, Perkaban Nomor 4 Tahun 2010, Perkaban Nomor 5 Tahun 2011. Peruntukannya dapat digambarkan dalam ragaan berikut.

Gambar 2. Alur Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar




Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN, 2017

Tanah terindikasi terlantar yang telah dilaporkan sampai dengan pertengahan 2017 adalah seluas 4.880.598,3049 Ha, berasal Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, dan Ijin Lokasi.

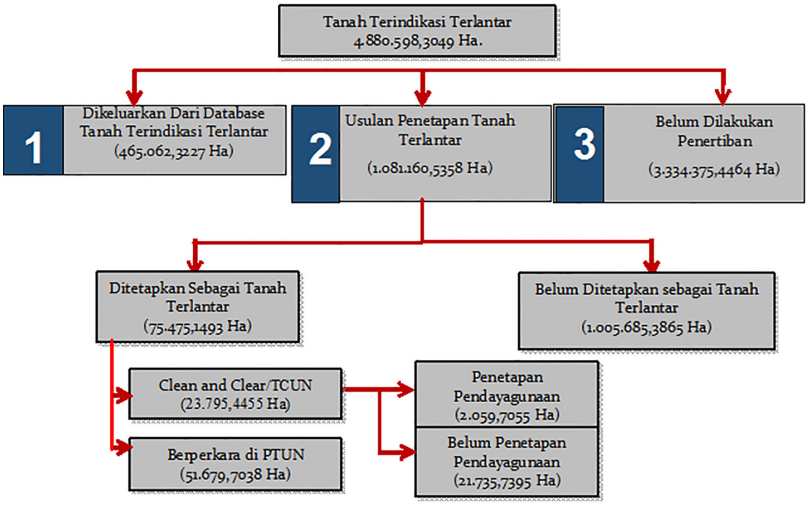
Tabel 2. Kategori Tanah Terindikasi Terlantar Tahun 2017

| No | Jenis Hak/DPAT | Luas Terindikasi Terlantar (Ha) |
|---|---|---|
| **1** | Hak Guna Usaha | 1.034.090,4361 |
| **2** | Hak Guna Bangunan | 57.713,7789 |
| **3** | Hak Pakai | 5.612,3920 |
| **4** | Hak Pengelolaan | 204.510,7950 |
| **5** | Ijin Lokasi | 3.578.670,9029 |
| | Jumlah | **4.880.598,3049** |

Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN, 2017

Dari luasan di atas kemudian Kementerian mengeluarkan dari database tanah terindikasi terlantar seluas 465.062,3227 Ha, diusulkan penetapan tanah terlantar seluas 1.081.160,5358 Ha, lalu yang belum dilakukan penertiban seluas 3.334.375,4464 Ha. Dari yang diusulkan tersebut, yang berhasil ditetapkan sebagai tanah terlantar seluas 75.475,1493 Ha, dan hasil akhir dari keseluruhannya yang siap didayagunakan seluas 2.059,7 Ha. Singkatnya, hanya sejumlah dua ribu hektar tanah terlantar yang siap didayagunakan untuk tiga peruntukan, termasuk salah satunya untuk Reforma Agraria.

Gambar 3. Data Luasan Tanah Terlantar yang Telah Didayagunakan




Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN, 2017

Dinamika angka luasan tanah terlantar dalam perbandingan beberapa tahun terakhir masih belum bisa dijelaskan. Berdasarkan Laporan BPN pada tahun 2008 (dalam Rachman 2017, hlm. 171-3), disebutkan bahwa total tanah diindikasikan terlantar berjumlah adalah 7.386.289 Ha. Namun angka ini menyusut menjadi 4.880.598,3049 Ha tahun 2017, dan hanya seluas 2.059,7055 Ha yang berhasil ditetapkan untuk didayagunakan.

Problem lainnya adalah adanya gugatan terhadap penetapan tanah terlantar. Data sebaran tanah terlantar yang menjadi obyek perkara di TUN berada

di 14 Provinsi, 16 surat keputusan penetapan tanah terlantar, 16 subyek hak, 31 obyek hak, dengan luasan 51,679.7038 Ha. Inilah salah satu sebab dikeluarkannya tanah terindikasi terlantar dari database. Selain itu, dikeluarkannya tersebut disebabkan karena kekurang-cermatan BPN dalam melakukan pendataan (identifikasi dan inventarisasi).

Menyadari hal tersebut, Kementerian pada akhirnya di dalam menyusun Rancangan Peraturan Presiden tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar membuat ketentuan objek penertiban tanah terlantar yang dikecualikan (Pasal 3) (RPP Tanah Terlantar, 15 Mei 2017). Beberapa diantaranya adalah: tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain; tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena adanya perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah; tanah yang dinyatakan sebagai *High Conservation Value Forest* (HCVF)/Hutan Konservasi Bernilai tinggi; tanah dengan kadar kemampuan tanah yang tidak mendukung secara teknis; tanah yang berada dalam kawasan rawan bencana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; tanah yang berada dalam area suaka margasatwa dan/ atau cagar budaya; tanah yang berada dalam kawasan lindung sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Beberapa kategori dan jenis tanah tersebut bukan saja terkecualikan karena berada di luar kewenangan Kementerian, namun juga menunjukkan bahwa terdapat kekeliruan dalam pendataan sebelumnya serta agar semakin berkurangnya luasan tanah yang dapat ditertibkan sebagai tanah terlantar.

Pengecualian terhadap kategori “tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena

dihalangi oleh pihak lain" juga menutup kesempatan terhadap keberadaan tanah-tanah yang notabene benar-benar diterlantarkan oleh pemegang hak dan telah dimanfaatkan oleh rakyat untuk memenuhi kebutuhan produktif mereka.

Beberapa pengecualian inilah yang diduga mempengaruhi penurunan drastis luasan angka tanah terlantar, meskipun masih menyisakan pertanyaan bahwa pengeluaran data base tersebut terhadap mayoritas tanah yang berada dalam kategori non-okupasi, seperti hutan konservasi dalam penjelasan di atas, dan bukan pada tanah-tanah dengan kategori lisensi HGU atau Izin Lokasi yang notabene menyumbang angka terbesar dalam penelantaran tanah.

Saat ini Kementerian sedang melakukan finalisasi terhadap draf Rancangan Peraturan Presiden tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar tersebut. Beberapa catatan telah diberikan didalam diskusi pematangan draft tersebut (Luthfi 2017). *Pertama*, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar bukan nomenklatur tersendiri, namun ia adalah bagian dari pelaksanaan Reforma Agraria yang di satu sisi melakukan *evaluasi dan monitoring terhadap pemberian hak* yang bersikap tidak benar sebab menelantarkan tanah, serta *upaya penyelesaian konflik* atas tanah yang diterlantarkan dan diduduki;dan sisi lain adalah *pengalokasian tanah tersebut kepada rakyat* yang membutuhkan. *Kedua,* sifat publik dari tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar sehingga menjadi tanah negara perlu mendapat penekanan. Disudahinya pemahaman salah mengenai hak prioritas dan hak keperdataan terhadap tanah terlantar. Berlaku aspek pencabutan hak pada permasalahan ini. *Ketiga*, perimbangan identifikasi

kondisi keadilan sosial-ekonomi di sekitarnya dilakukan melalui pendataan fisik dan yuridis tanah terlantar agar dapat memberikan penguat pada penetapan tanah terlantar tersebut.

Terdapat indikasi lemahnya koordinasi antar-direktorat yang memahami teknis pendataan tanah terlantar dengan yang mengawal serta menghadiri proses peradilan ketika terdapat gugatan atas penetapan tanah terlantar. Dalam beberapa kasus, Kementerian ATR/BPN tidak hadir di pengadilan karena lemahnya koordinasi tersebut.

Alih-alih meruntuhkan ego sektoral antar kementerian, di dalam tubuh Kementerian ATR/BPN, ego-antar bagian justru terlihat jelas. Oleh sebab itu, dengan kelembagaan baru berupa Kementerian serta menyadari bahwa saat ini sedang menjalankan agenda strategis pemerintah, maka sekat-sekat ego semacam itu tidak diperlukan. Hal ini lah yang turut menjadi dasar bahwa reform kelembagaan diperlukan di dalam pelaksanaan kebijakan reforma agraria.

3. **Wacana Redistribusi Tanah Non-individual**

Permasalahan yang diidentifikasi oleh Kantor Staf Presiden dalam dokumen *Strategi Nasional* mengenai legalitas hukum terhadap TORA adalah pemberian hak-nya yang tidak hanya bersifat privat/individual. Dokumen ini menyatakan (Kantor Staf Presiden 2016, hlm. 21), “Karena itu, sudah saatnya dirintis pilihan lain untuk melaksanakan reforma agraria dalam bentuk pemberian hak atas tanah atau penguasaan tanah secara bersama (kolektif/komunal).”

Argumen diperlukannya pemberian hak yang bersifat non-individual adalah sebab hal itu tidak mengakomodir hak-hak kolektif dan komunal yang justru perlu dikembangkan dalam pelaksanaan reforma agraria. Sertifikat hak milik yang individual mendorong komersialisasi dan alih tangan pemilikan tanah melalui mekanisme pasar tanah. Hal ini berdampak negatif pada upaya penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang berkeadilan. Kalangan yang memiliki akses pada modal yang lebih besar berpeluang melakukan konsentrasi pemilikan dan penguasaan aset berupa tanah dalam skala luas tanpa kejelasan pembatasan luas maksimumnya. Pasca redistribusi dikhawatirkan akan terjadi pelepasan tanah yang akan makin memperlemah kelas pemilik tanah bawah, dan berpeluang terjadinya rekonsentrasi kepada kelas pemilik tanah lapis atas. Oleh karena itu, tujuan penguatan kepastian hukum ini adalah untuk memperkuat hak-hak rakyat atas tanah secara legal formal setelah dijalankannya redistribusi penguasaan dan pemilikan tanah obyek reforma agraria.

Ada kontroversi dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 Permen ATR/BPN Nomor 9/2015 *jo* Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Salah satu di antaranya adalah merancukan antara hak komunal dan hak ulayat serta ketidakjelasan dimensinya sebagai hak keperdataan ataukah publik. Dihapusnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat oleh Permen tersebut juga dinilai tidak

tepat (Sumardjono 2015).

Sementara itu di lapangan, permasalahan tanah komunal baik dalam konteks penguasaan masyarakat hukum adat (MHA) maupun di luar MHA masih berlangsung kuat, bahkan dapat menimbulkan masalah (konflik) tatkala diletakkan dalam konteks hukum normatif yang belum mengakuinya. Apa yang terjadi di Sidoarjo menunjukkan hal ini. Tanah komunal masih eksis dalam bentuk tanah gogol, utamanya gogol gilir.

Meski demikian, regulasi itu membuka diskusi mengenai keberadaan hak komunal atas tanah di Indonesia yang sepatutnya mendapatkan perhatian untuk diteliti secara empiris hingga pemikiran pengelolaannya lebih lanjut. Terutama untuk menjangkau realitas tanah komunal yang ada dengan aneka variasinya, dan bagaimana regulasi mengakui dan mengaturnya.

Namun, gagasan mengenai redistribusi non-individual dan legalitas yang mengiringinya masih bersifat konsepsional dan belum ada contohnya hingga sekarang. Ini dapat diperiksa dari kebijakan lain yang telah melakukan percepatan yakni Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.

Kementerian ATR/BPN pada tahun 2015 telah melakukan pendaftaran tanah sebanyak 35.789.766 bidang dari keseluruhan bidang tanah sebanyak 90.622.503 di Indonesia. Bidang tanah yang belum terdaftar sebanyak 54.832.737, atau 61% bidang tanah belum terdaftar, dalam arti belum diukur, dipetakan dan diregistrasi oleh Kementerian ATR/BPN (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian ATR/BPN 2015 dalam Wahyono 2017, hlm. 218). Kementerian ATR/BPN merasa bahwa kegawatan persoalan di Indonesia adalah kondisi

belum terdaftarnya tanah, sehingga berakibat pada ketidakpastian hak atas tanah yang dapat melahirkan konflik.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria muncul nomenklatur Hak Kepemilikan Bersama (Pasal 1 [8]). Akan tetapi pasal ini tidak mendefiniskan apa Hak Kepemilikan Bersama itu namun lebih merupakan deskripsi tata cara pemberian hak. Meski demikian, pemberian tanah dalam bentuk komunal, atau disebut lain, memiliki manfaat (1) pengakuan bahwa hak komunal tersebut masih ada dan dipraktikkan di masyarakat; (2) hak komunal atas tanah mencerminkan saling terkoordinasi dan terkontrolnya hubungan antara individu, masyarakat dan desa dalam mengelola kepentingan bersama berupa tanah komunal; (3) tanah komunal dimanfaatkan secara bergilir atau bersama-sama dan memberi kesempatan bagi tuna-kisma untuk mengakses tanah secara bersama atau bergilir; (4) keberadaan hak komunal dapat mengurangi parsialisasi tanah dan peralihan tanah dalam bentuk jual beli yang dapat mengakibatkan tanah terlepas dari masyarakat.

Secara singkat akan disajikan telaah normatif terhadap beberapa peraturan dan perundang-undangan yang mengatur kebijakan reforma agraria dulu hingga sekarang (kepemimpinan Soekarno, Soeharto, dan era Reformasi). Di akhir artikel akan dicoba disajikan tabel yang membandingkan aspek-aspek kebijakan reforma agraria pada beberapa periode tersebut.

## C. PERBANDINGAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA BERBAGAI ERA

Pelaksanaan kebijakan reforma agraria di Indonesia dapat dikelompokkan dalam tiga periode besar, yakni Periode Landreform (1958-1965), Periode Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) (2007-2014), dan Periode Reforma Agraria (2017-2019). Masing-masing era tersebut menghasilkan dan menjalankan kebijakan reforma agraria dengan acuan hukum dengan hirarki yang beraneka ragam.

Regulasi yang mengatur pelaksanaan landreform di Indonesia tahun 1960-an adalah Undang Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Tabel 3. Peraturan Landreform periode Kepemimpinan Soekarno

| No | Kebijakan Peraturan (Undang-undang, Peraturan Pemerintah) |
|---|---|
| 1 | Undang Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir. |
| 2 | Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil. |

| | |
|---|---|
| **3** | Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. |
| **4** | Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian |
| **5** | Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian |

Pelaksanaan landreform pasca 1965 sampai dengan tahun 1999 masih berlangsung dengan nama kebijakan redistribusi dengan melakukan legalisasi terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai oleh masyarakat. Kebijakan ini tidak membenahi ketimpangan penguasaan namun lebih menitikberatkan pada pengadministrasian atas tanah serta transmigrasi, di luar kebijakan pertanahan yang berorientasi pada pembangunan pada era Orde Baru.

Kebijakan tersebut tertuang di dalam beberapa regulasi seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.

Tabel 4. Peraturan Landreform periode Kepemimpinan Soeharto

| No | Kebijakan Peraturan (UU, Permen, dan Perkaban) |
|---|---|
| 1 | Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian. |
| 2 | Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform. |
| 3 | Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya. |

Sejak era reformasi gagasan mengenai revitalisasi reforma agraria mendapat perhatian mendalam. Lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 menandai perhatian terhadap pembaharuan agraria itu. Kebijakan agraria sejalan dengan perubahan yang terjadi di dalam kelembagaan pemerintah yang mengatur masalah pertanahan/agraria. Lahir Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, disusul dengan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar,dan Peraturan Presiden Reublik Indonesian Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, Peraturan Presiden Reublik Indonesian Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Tabel 5. Peraturan Reforma Agraria periode Reformasi hingga Kepemimpinan Jokowi

| No | Kebijakan Peraturan (TAP MPR, PP, Perpres, Keppres) |
|---|---|
| 1 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam |
| 2 | Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. |
| 3 | Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar |
| 4 | Peraturan Presiden Reublik Indonesian Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. |
| 5 | Peraturan Presiden Reublik Indonesian Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria |

Peraturan-perundang-undangan tiga periode besar tersebut telah ditelaah menggunakan empat prinsip kebijakan pengelolaan pertanahan yakni (I) Prinsip Keadilan sosial (II) Prinsip Transparansi (keterbukaan), (III) Prinsip Kepemilikan/ Hak rakyat, dan (IV) Prinsip Perlindungan Hukum (Sutadi, Luthfi, dan Mujiburrahman 2018).

Secara umum telaah tersebut menyimpulkan bahwa pada tiap-tiap era pelaksanaan mengalami perbedaan tingkat konsistensi produk hukum yang dihasilkan dalam mendukung pelaksanaan reforma agraria. Lima pokok produk hukum pada masa kepemimpinan Soekarno yang dikaji relatif konsisten dalam mendukung kebijakan reforma agraria yang berorientasi

pada penataan ulang struktur ketimpangan penguasaan tanah, melalui produk hukum dalam hirarki yang cukup tinggi, yakni Undang-undang dan PeraturanPemerintah. Sedangkan pada era kepemimpinan Soeharto, tiga produk hukum yang dikaji menunjukkan bahwa era ini relatif tidak konsisten dalam mendukung kebijakan reforma agraria sebab lebih menitikberatkan pada kebijakan pembangunan infrastruktur dan perbaikan ekonomi di Indonesia. Hirarki regulasi yang dihasilkan pun relatif rendah, yakni berupa peraturan setingkat menteri, terkecuali untuk transmigrasi yang melalui undang-undang. Adapun sejak reformasi hingga sekarang pemerintah berusaha untuk menjalankan reforma agraria dengan semangat pembaharuan agraria yang ditandai dengan kembalinya peran UUPA dalam pelaksanaan restrukturisasi kembali penataan ulang kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah, melalui produk regulasi dalam hirarki hukumnya yang relatif bervariasi, mulai dari Ketetapan MPR, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Keputusan Presiden.

Jika kita menganalisa secara substantif perbedaan secara umum antara Landreform era Soekarno dengan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla sekarang ini makan akan dihasilkan tabel panjang semacam ini.

Tabel 6. Perbandingan antara Landreform era Soekarno dengan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla

| No | Aspek | Era Soekarno, 1960-an (berbagai peraturan yang ada) | Era Joko Widodo-Jusuf Kalla 2018 (Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dan beberapa regulasi sejenis) |
|---|---|---|---|
| | Tujuan (ideology) | *Secara umum adalah memperbaiki ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang diakibatkan oleh system feudal dan kolonial*<br><br>*Anti-feodalisme:*<br>• Penghapusan tanah partikelir (Undang Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1958)<br>*Anti-monopoli dan anti-tuan tanah*<br>• Memangkas tanah kelebihan maksimum, (U.U. Nomor 56 Prp. Th. 1960, perubahan melalui U.U. Nomor 20 Th. 1964)<br>• Memangkas tanah guntai, tanah eks-swapraja (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961)<br>*Anti-penghisapan*<br>• Bagi hasil (Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1960 [bagi hasil pertanian]; U.U. No. 16 Th. 1964 dan P.M.P.D.I. No. l/ Permid/1964 [bagi hasil perikanan laut dan darat])<br>*Populis*<br>• Memastikan setiap orang memiliki tanah (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961)<br>• Mengakui tanah-tanah perkebunan dan kehutanan yang diduduki rakyat (Srt. Depertag. Tgl. 4 Mei 1962, No. Sekra 5/2/4; U.U. Darurat No. 8 Th. 1954) | Reforma agraria dipahami sebagai *penataan aset* dan *penataan akses* (Pasal 1)<br><br>Pelaksanaan reforma agraria dalam bentuk *legalisasi aset* dan *redistribusi* (Pasal 5)<br><br>Legalisasi aset menempati luas signifikan (4,5 juta) pada era ini dan selalu dikaitkan dengan penataan akses pada *permodalan/ kredit* dengan cara mengagunkan sertipikat tanah ke bank (*pasar tanah*); selain juga penataan tanah yang bermasalah<br><br>Kesimpulan: memuat tujuan atau ideology yang bersifat campuran (kompromi) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Lembaga Pelaksana | Panitia Landreform Pusat hingga Desa (Kepres No. 263 Tahun 1963 tentang Penyempurnaan Panitya Landreform sebagaimana termaksud dalam Kepres No. 131 Tahun 1961) | • Tim Reforma Agraria melalui Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria<br>• Dua pintu: Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat, Propinsi, Kabupaten/ Kota (Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria); Tim Identifikasi dan Verifikasi/Tim Inver (Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan jika terkait dengan kawasan hutan) |
| | Kepemim-pinan | Dipimpin langsung oleh Presiden dan kepemimpinan daerah sesuai dengan tingkatannya | Dikoordinir oleh Menteri Koordinator Bidang Ekonomi |
| | Pelibatan masyar-akat/to-koh/ahli | Dalam Panitia Landreform; dan dalam Pengadilan Landreform sebagai anggota hakim | Anggota dalam GTRA |
| | Pendataan | • Melalui pendaftaran tanah desa demi desa (sistematis dan *bottom up*) dalam kerangka landreform (P.P. No. 10 Th. 1961; P.M.A. No. 14 Th. 1961)<br>• Kewajiban pemilik tanah melaporkan potensi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai potensi TOL | Data potensi TORA yang berasal dari tanah Negara (HGU dan Tanah Terlantar) berasal dari data Kementerian ATR/ BPN; dan data TORA dari bekas kawasan hutan dipandu oleh Peta Indikatif dari KLHK yang keduanya bersifat *top down*<br>Data GTRA propinsi dan kabupaten/kota adalah agregat data dari Kementerian ATR di Pusat dan jika terkait dengan kawasan hutan mengacu pada Peta Indikatif melalui pemeriksaan Tim Inver. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | TOL/TORA | Tanah bekas erfpacht, tanah bekas partikelir, tanah bekas eigendom, tanah bekas swapraja, tanah kelebihan maksimum, tanah absentee | tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, tanah seluas maksimal 20% dari HGU karena terkena perubahan tataruang atau karena proses pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya; tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan; bekas tanah terlantar; tanah hasil penyelesaian sengketa/ konflik agraria; tanah bekas tambang; tanah timbul; tanah yang memenuhi syarat yang ditentukan; tanah bekas hak *erpacht*, tanah bekas partikelir dan tanah bekas *eigendom* (Pasal 7) |
| | Subyek Penerima | • Prioritas penerima adalah penggarap tanah atau buruh tani dengan berbagai variasinya (Pasal 8) dan jika tidak ada maka diberikan kepada penerima dengan kondisi marjinal (pasal 9) sebagaimana Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961. | Petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 ha atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih 2 ha; petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya; buruh tanah yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah; guru honorer yang belum berstatus sebagai PNS; pekerja harian lepas; pegawai swasta dengan pendapatan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak; Pegawai Negeri Sipil paling tinggi golongan III/a yang tidak memiliki tanah; anggota TNI/Polri berpangkat paling tinggi Letnan Dua/ Inspektur Dua atau yang setingkat (Perpres No. 86 Tahun 2018 Pasal 12) |
| | | Catatan: pada era 1960-an TNI/ABRI dan PNS ditempatkan sebagai *pihak pemilik tanah* yang dikecualikan terkena ketentuan tanah absentee; sangat berbeda dengan kebijakan tahun 2018 ini yang justru mereka ini ditempatkan sebagai *penerima tanah* redistribusi | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Model kepemili-kan tanah yang diberikan | Hak milik individual | Hak milik individual; Hak Kepemilikan Bersama |
| | Peruntu-kan tanah yang dibagi | Tanah pertanian | Tanah pertanian;<br>Tanah Non-pertanian (yang akan ditentukan kemudian melalui Peraturan Menteri) |
| | Lembaga penyelesa-ian | U.U. No 21 Th. 1964 dan Sk. Men Kehakiman, Tgl. 16 November 1964 No. J.B. 1/2/9 (pembentukan Pengadilan Landreform di pusat dan daerah) | Tim Reforma Agraria dengan fungsi *pengawasan* dan *pelaporan* |

## D. KESIMPULAN

Dalam hal Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, belum ada perkembangan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) maupun Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Kementerian ATR/BPN justru meletakkan penyelesian konflik agraria di luar skema pelaksanaan reforma agraria. Penetapan TORA yang dipilih oleh Kementerian ATR/BPN justru terhadap tanah yang dinyatakan *clear and clean,* yang cenderung menghindari konflik. Padahal penguasaan tanah oleh masyarakat dalam kondisi konflik justru memahamkan bagi kita akan kemendesakan (urgensitas) tanah-tanah tersebut bagi masyarakat. Dengan memprioritaskan tanah dalam karakter semacam itu, maka identifikasi antara *subyek penerima* dengan *obyek tanah* yang akan diredistribusi melekat berada pada lokasi atau entitas yang sama. Namun ini yang dihindari oleh pemerintah dalam menetapkan TORA, sehingga juga tidak hadir kerangka regulasi penyelesaian konflik agraria.

Dalam hal Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek

Reforma Agraria. Kementerian ATR/BPN melalui kegiatan Penertiban Tanah Terlantar sering menghadapi kendala berupa gugatan dari pemegang hak. Kementerian ATR/BPN kalah dalam gugatan tersebut bukan disebabkan oleh materi yang kurang kuat, namun justru arena tidak adanya koordinasi internal antara Direktorat SKP yang menghadiri Peradilan dengan Direktorat Tanah terlantar yang menangani teknis Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam kasus TORA eks-HGU utamanya PTPN yang notabene sarat dengan konflik, selain ia dikecualikan dari peraturan tanah terlantar, juga adanya rantai panjang yang tidak koordinatif antara Kementerian ATR/BPN, Kementerian BUMN, dan Kementerian Keuangan dalam melepas aset bekas PTPN untuk masyarakat.

Dalam hal Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria. Pasca terbitnya Permen ATR/BPN 10 TAHUN 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu tidak ada implementasi kegiatan yang menggunakan Permen ini, sehingga tidak ada teladan bagaimana Hak Komunal itu diberikan. Hak Komunal relatif lebih dikenal dalam kebijakan akses penguasaan tanah di kawasan hutan di bawah otoritas KLHK: hutan adat/hutan hak, dan perhutanan sosial daripada di Kementerian ATR/BPN.

Dalam hal Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah. Lahirnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria diharapkan mampu mengintegrasikan kuadran hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar-kementerian lintas sektor, menggenapi Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Akan tetapi masih ada persoalan yang belum terpecahkan dalam pengintegrasian "kelembagaan" berbeda yang lahir dari dua Perpres tersebut. Dalam kenyataannya dua lembaga ini bentuk

dari kompromi terhadap sektoralisasi lembaga kementerian yang telah memiliki trayektori berbeda yang sulit diintegrasikan.

Lahirnya kebijakan perhutanan sosial di kementerian LHK dan reforma agraria di Kementerian ATR/BPN adalah strategi yang dinilai lebih efektif dibanding terlebih mengintegrasikannya kedalam satu payung regulasi dan kelembagaan pelasana reforma agraria. Hal ini hanya tampak di level nasional, sebab tatkala pendekatan ini dilaksanakan di tingkat daerah dan tingkat tapak, sektoralisasi dan sekat administratif kewilayahan memiliki daya jangkau terbatas.

Penelaahan substantif terhadap beberapa aspek antara kebijakan landreform era 1960-an dengan kebijakan reforma agraria era 2018 menghasilkan kesimpulan umum bahwa reforma agraria sekarang cenderung bertujuan untuk memenuhi berbagai kepentingan dengan ideologi yang beraneka ragam (campuran) yakni mengakomodir penataan ulang penguasaan tanah sekaligus mengintegrasikannya kedalam kebutuhan pasar tanah; dan tidak semata-mata diarahkan pada pemberian dan penguatan hak atas tanah kepada petani gurem namun diarahkan kepada siapapun—dengan banyak kategori yang dimasukkannya—mereka yang dinilai rentan dan pantas menerima pembagian tanah. Klausul dimasukkannya PNS, TNI/ABRI sebagai kategori penerima tanah dinilai belum prioritas dan rentan disalahgunakan. Jika tata pengurusan (transparans dan ketepatsasarani) kebijakan refroma agraria terutama dalam hal pendataan masih lemah, maka klausul itu bisa menyabotase tujuan lebih besar dari kebijakan reforma agraria era kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla ini.

# DAFTAR PUSTAKA

*Detik News* 2018, https://m.detik.com/news/berita/3943253/hanafi-rais-kalau-cuma-bagi-sertifikat-itu-reforma-agraria-palsu

Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar 2017, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar* (presentasi power point).

Kantor Staf Presiden 2015, *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 – 2019*, Arahan dari Kantor Staf Presiden, Jakarta, 28 April 2016

Kantor Staf Presiden 2017, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*

Luthfi, Ahmad Nashih 2017, "Masalah Apa yang Akan Dibidik Melalui Peraturan tentang Tanah Terlantar Ini? Bahan Diskusi Penyusunan Rancangan Peraturan Tanah Terlantar yang diselenggarakan oleh Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar", Yogyakarta, 13 September 2017

Nurdin, Iwan 2018, "Agrarian Conflict in Indonesia 2011-2018", dalam Ahmad Nashih Luthfi dan M. Fauzi, *Agrarian Chronicles in Indonesia: Expanding Imagination over Periods, Sectors and Actors,* STPN Press dan KPA

Rachman, Noer Fauzi 2012, *Land Reform Dari Masa Ke Masa,* Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute

Rachman, Noer Fauzi 2013, "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas", *Jurnal Bhumi,* No 37

Rachman, Noer Fauzi 2017, *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia,* Yogyakarta: Insist Press

Sutadi, Luthfi, dan Mujiburahman 2018, "Kebijakan *Reforma Agraria Di Indonesia* (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan)",

*Jurnal Tunas Agraria,* Volume 1 Nomor 1, September 2018

Wahyono, Eko Budi 2017, Implementasi Regulasi tentang Surveyor Kadaster Berlisensi dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara, *Bhumi* Vol. 3 No. 2 November 2017

White, Benjamin & Gunawan Wiradi 2009. *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif, Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, Bogor: Brighten Institute

# MEMPERKUAT KEAMANAN TENURIAL MASYARAKAT DALAM PERHUTANAN SOSIAL

Oleh Amir Mahmud dan Risna Noviati Amalia

## A. PENDAHULUAN

Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam RPJMN 2015-2019 memasang target perhutanan sosial mencapai seluas 12,7 juta ha. Kemudian, pada tahun 2018 perhutanan sosial menjadi proyek strategis nasional dalam kebijakan pemerataan ekonomi seperti tercantum dalam Perpres No 56 Tahun 2018 tentang Proyek Strategis Nasional. Perhutanan sosial merupakan pemberian akses berupa wilayah kelola secara legal kepada masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari agar masyarakat memperoleh manfaat untuk peningkatan kesejahteraan. Perhutanan sosial dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang ditugaskan kepada Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan.

Secara historis, perhutanan sosial telah lama dipraktikkan dengan nama dan bentuk yang berbeda-beda tapi dengan maksud yang serupa yaitu pengelolaan hutan secara lestari dengan melibatkan masyarakat sekitar hutan yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan keberlanjutan hutan. Pada zaman Joko Widodo dan Jusuf Kalla, perhutanan sosial diangkat kembali untuk memperluas wilayah kelola masyarakat dalam rangka pemerataan akses lahan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perluasan wilayah kelola masyarakat sangat penting di tengah akses terhadap hutan yang tidak merata, kemiskinan masyarakat hutan, konflik tenurial dan tekanan jumlah penduduk.

Dalam rangka pelaksanaan perhutanan sosial diterbitkan Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang

Perhutanan Sosial, dan Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perhutani. Berdasarkan Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016, Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan, dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Rakyat (HR), Kemitraan Kehutanan (KK), dan Hutan Adat (HA). Selain itu, Perhutanan sosial dilakukan di dalam kawasan hutan Perhutani dengan fungsi hutan: produksi dan lindung. Isu strategis dalam perhutanan sosial di antaranya mengenai lembaga pelaksana, areal, dan subyek penerima termasuk perubahan perhutanan sosial dalam masa-masa tertentu. Tulisan ini berupaya menguraikan isu-isu strategis tersebut.

## B. SEKILAS PERHUTANAN SOSIAL

Saat ini Perhutanan Sosial (social forestry) digunakan secara umum sebagai istilah payung yang menunjuk pada konsep dan pelaksanaan bentuk atau model perhutanan sosial. Model perhutanan sosial seperti Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat dan lain sejenisnya seperti dalam Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016. Juga, perhutanan sosial seringkali digunakan secara bergantian dengan istilah perhutanan komunitas (community forestry), Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) dan istilah serupa lainnya. Sekalipun perhutanan sosial dianggap sebagai istilah payung, dan digunakan secara bergantian dengan istilah-istilah serupa yang lain, namun perbedaan konteks dan tujuan

dari tiap istilah tersebut tetap tidak dapat dihindarkan sehingga terkadang tidak dapat memanyungi dan menggantikan secara keseluruhan.

Konsep perhutanan sosial dicetuskan pertama kali oleh Westoby pada 1968 pada *The 9th Commonwealth Forestry Congress* di New Delhi, India. Mengacu pada Tiwari seperti dikutip oleh Bratamihardja *et al* (2005), perhutanan sosial didefinisikan sebagai:

> *"Social forestry is the science and art of growing trees and/ or other vegetation on all land available for the purpose, in and outside traditional forest areas, and managing the existing forest with intimate involvement of the people and more or less integrated with other operations, resulting in balanced and complementary land use with a view to provide a wide range of goods and services to the individuals as well as to the society"*

Definisi di atas menekankan pada keterlibatan masyarakat lokal dan manfaat yang diperoleh dari hutan dan sumberdaya. Gregersen *et al* (1989) kemudian membedakan antara perhutanan sosial dengan produksi kehutanan konvensional. Fokus utama perhutanan sosial adalah pada keterlibatan orang dan komunitas, dan pada pohon yang memberikan manfaat langsung dan tidak langsung sedangkan produksi kehutanan konvensional hanya fokus pada kayu yang diproduksi dari pohon (Gregersen *et al*, 1989). Perbedaan focus ini menunjukkan bahwa pembangunan kehutanan mengandung persoalan di antaranya, kepentingan industri/komersial lebih menonjol dalam pengelolaan hutan dengan terbatasnya keterlibatan masyarakat lokal dan mengabaikan kebutuhan sosial ekonominya.

Pada tingkat global perhutanan sosial berkembang sebagai respon terhadap persoalan krisis, tidak terdistribusinya manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal, deforestasi dan

degradasi lingkungan pada tahun 1970-dan 1980-an (Gregersen *et al*, 1989 dan Gilmour, 2016). Peristiwa krisis kayu bakar pada tahun 1970-an disertai kegagalan model pembangunan industri kehutanan untuk menjamin keberlanjutan hutan dan memenuhi kebutuhan masyarakat lokal; dan pada tahun 1980-an perkembangan kejadian deforestrasi dan degradasi lingkungan, dan perbaikan sektor kehutanan melalui kebijakan desentralisasi dan devolusi. Singkatnya, pembangunan kehutanan menghadapi ragam persoalan pada aspek pengelolaan kehutanan, aspek lingkungan dan aspek distribusi manfaat hutan dan sumberdaya kepada masyarakat lokal.

Sejalan dengan perhatian global pada perhutanan sosial, pelaksanaan Kongres Kehutanan Sedunia ke VIII tahun 1978 di Jakarta mengambil tema *Forest for People*. Kemunculan perhutanan sosial di Indonesia, bagi Safitri (2010), sebagai respon atau solusi terhadap ketidakadilan sosial dan lingkungan dalam pengelolaan kawasan hutan. Ketidakadilan sosial seperti ketimpangan distribusi penggunaan dan pemanfaatan hutan (antara negara dan korporasi dengan masyarakat didalam/di sekitar kawasan hutan), kemiskinan, akses masyarakat yang terbatas dan terjadinya konflik. Deforestasi dan degradasi yang mengancam kelestarian kawasan hutan menunjukkan ketidakadilan lingkungan. Melalui pengamatan dua peristiwa, Aji *et al* (2015) menjelaskan bahwa perhutanan sosial muncul sebagai respon empiris penting pada kenyataan sosial di tahun 1970-an dan 1998. Pada tahun 1970-an untuk meredam perlawanan penduduk akibat tekanan pengelolaan hutan yang terpusat, dan pada peristiwa 1998 untuk merespon peristiwa penjarahan hutan secara masif setelah lengsernya orde baru.

Di Indonesia pada tahun 1974 dikembangkan pendekatan kesejahteraan (*Prosperity Approach*) dalam kawasan Perhutani (Bratamihardja *et al*, 2005 dan Kartasubrata, 2002) yang di dalamnya terdapat program kerjasama Mantri Kehutanan

dan Lurah (Ma-Lu). Pendekatan kesejahteraan berkebalikan dengan pendekatan keamanan. Secara umum, pendekatan kesejahteraan sebagai tindakan preventif yang bertujuan agar hutan dan sumberdaya tidak diganggu dengan melibatkan masyarakat hutan dan dengan meningkatkan kesejahteraan mereka. Program yang lain yaitu Perhutanan Sosial yang dimulai di Jawa pada tahun 1984 dan di luar Jawa tahun 1986 dengan proses tiga tahap yaitu: penelitian (diagnostic), pilot proyek dan perluasan (Kartasubrata, 2002). Perbedaannya, di Jawa tiga tahap dilaksanakan secara bertahap dengan jeda waktu namun di luar Jawa tiga tahap dilaksanakan sekaligus (program disertai riset dan mengatasi masalah).

## C. ALOKASI KAWASAN DAN FUNGSI HUTAN

Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2016), jumlah wilayah hutan di Indonesia sampai 2016 sebesar 194,786 ha dengan pembagian kawasan hutan dan perairan seluas 126.029 ribu ha (65%) dan APL 68.757 ribu ha (35%). Menurut fungsi hutan terdapat KSA-KPA 22.109 ribu ha (18%), KSA-KPA Perairan 5.321 ribu ha (4%), Hutan Lindung 29.673 ribu ha (24%), Hutan Produksi Terbatas 26.793 ribu ha (21%), HP 29.247 ribu ha (23%), dan HPK 12.886 ribu ha (10%0). Berdasarkan pemanfaatan kawasan hutan pada tahun 2015, untuk kegiatan non kehutanan seluas 405.172.13 ha, kegiatan kehutanan skala besar seluas 38.295.360,00 ha, dan kegiatan kehutanan skala kecil 1,116,918.00 ha. Kegiatan kehutanan skala besar terdiri atas Hutan Alam, Hutan Tanaman Industri dan Restorasi Ekosistem sedangkan kegiatan kehutanan skala kecil yaitu Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa dan Hutan Tanaman Rakyat.

Pada akhir tahun 2017 dari luasan 125.922.474 ha kawasan hutan terdapat Hutan Konservasi (HK) 27.430.152 ha, Hutan Lindung

(HL) 29.661.315 ha, Hutan Produksi Terbatas (HPT) 26.787.910 ha, Hutan Produksi Tetap (HP) 29.220.318 ha, dan Hutan Produksi yang dapat diKonversi (HPK) 12.822.779 ha (Menteri LHK, 2017). Sementara perhutanan sosial seluas 1.500.699,54 ha yang terbagi pada Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Kemitraan dan Hutan Adat. Menyimak data yang tersedia, terdapat perbedaan alokasi luasan pemanfaatan yang timpang antara kegiatan kehutanan bagi usaha skala besar dan usaha skala kecil. Jika target perhutanan sosial pada tahun 2017-2019 sebesar ± 13.462.102 ha tercapai, perbandingan alokasi luasan antara keduanya masih memperlihatkan ketimpangan sehingga belum bisa mengatasi ketimpnagan sepenuhnya.

Ketimpangan alokasi terutama bagi kegiatan skala kecil tersebut berbanding terbalik dengan kenyataan bahwa jumlah desa dan populasi di dalam dan di sekitar kawasan hutan cukup signifikan. Sementara itu, akses terhadap luasan lahan relatif sedikit. Menilik pada dua data Potensi Desa (Podes) bahwa terdapat 2.902 desa pada tahun 2011 dan turun menjadi 2.037 desa di tahun 2014 yang berada dalam kawasan hutan. Di sekitar/tepi kawasan hutan sebanyak 15.816 desa (2011) dan 19.247 desa **(**2014**).** Dari segi jumlah rumah tangga**,** sebanyak 8.643.228 rumah tangga yang tinggal di sekitar kawasan hutan dengan jumlah anggota rumah tangga sebanyak 32.447.851 orang (50,61% laki-laki dan 49,39% perempuan) (BPS, 2015). Mereka yang tinggal di sekitar kawasan hutan, sebanyak 92.991 rumah tangga menjadi anggota kelompok tani hutan, dan 8.201.145 rumah tangga tidak menjadi anggota kelompok tani hutan. Artinya, jumlah desa dan populasi yang cukup besar itu tentu saja hidup berdampingan dan menyatu dengan kawasan hutan sehingga membutuhkan akses yang luas pula pada sumber-sumber agraria di kawasan hutan.

Dari jumlah 8.643.228 rumah tangga, sebesar 20,39 persen (1.762.638 rumah tangga) menguasai lahan kawasan hutan

dengan rincian 60,29 persen mendapatkan izin dan sisanya tidak mendapatkan izin (BPS, 2015). Penguasaan lahan di sekitar kawasan hutan oleh rumah tangga diklasifikasikan berdasarkan golongan luasan yaitu: a) luasan < 1.000 m2 sebanyak 278.991 rumah tangga, b) luasan 1.000-4.999 m2 sebanyak 714.495 rumah tangga, c) luasan 5.000-9.999 m2 sebanyak 287.398 rumah tangga, d) luasan 10.000-19.999 m2 sebanyak 272.798 rumah tangga, e) luasan 20.000-29.999 m2 sebanyak 115.965 rumah tangga, dan f) luasan ≥ 30.000 m2 sebanyak 92.991 rumah tangga. Merujuk pada peruntukan lahan pertanian yang dikuasai, 20,39 persen digunakan untuk tanaman semusim, tanaman tahunan selain tanaman kehutanan, tanaman kehutanan dan lainnya (kandang, padang gembala dan lain-lain).

Struktur penguasaan lahan baik berizin maupun tidak berizin di kawasan hutan mengilustrasikan mengenai perbedaan akses secara legal di antara penduduk kawasan hutan. Begitu pula, jenis tanaman yang dikembangkan bervariasi tergantung di antaranya pada fungsi hutan, struktur sosial masyarakat dan dinamika relasi permodalan. Struktur penguasaan lahan, proses produksi dan pasca produksi berkaitan erat dengan tingkat kesejahteraan penduduk di kawasan hutan. Dengan demikian, bentang kawasan hutan memperlihatkan konteks sosial-ekonomi dan politik yang berlapis dan ragam aktor yang terlibat di dalamnya.

## 1. Aturan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan dalam Perhutanan Sosial

Pelaksanaan perhutanan sosial pada tahun 2016 mengacu pada Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Dalam peraturan ini bentuk-bentuk perhutanan sosial yaitu Hutan Desa (HD), Hutan

Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan (KK), Hutan Adat (HA) dan Hutan Rakyat (HR). Sebelum terbitnya Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016, aturan mengenai perhutanan sosial seperti HD, HKm dan HTR berdasarkan pada peraturan masing-masing. Misalnya, Permenhut No P.89/Menhut-II/2014 Tentang Hutan Desa; Permenhut No P.88/Menhut-II/2014 Tentang Hutan Kemasyarakatan; dan Permenhut No P.39/Menhut-II/2013 Tentang Kemitraan Kehutanan. Pengakuan hutan adat mengacu di antaranya pada Permendagri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat; Permen LHK No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak; dan Permen ATR No 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Untuk pelaksanaan perhutanan sosial di kawasan hutan Perhutani digunakan Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perhutani. Pada tulisan ini Hutan Rakyat tidak menjadi topik pembahasan.

1.1. Wilayah Perhutanan Sosial dan Pengelola/Pemegang Izin

Lokasi perhutanan sosial dengan beragam model/bentuk dilaksanakan di dalam kawasan hutan negara, hutan hak dan hutan adat. Perhutanan sosial berada di lokasi meliputi: (1) di kawasan hutan negara untuk Hutan Desa (HD) dan Hutan Kemasyarakatan (HKm), (2) di kawasan hutan hak untuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Kemitraan Kehutanan (KK) termasuk IPHPS dan Perlindungan dan Pengakuan Kemitraan Kehutanan (Kulin KK) di kawasan Perhutani dan (3) di kawasan hutan adat untuk Hutan Adat (HA). Berbeda dengan itu, Hutan Rakyat dan Kebun Campuran sebagai dua model perhutanan sosial diimplementasikan di luar

kawasan hutan atau di lahan milik masyarakat. Dari segi fungsi, pelaksanaan perhutanan sosial berada di kawasan hutan di antaranya lindung, produksi dan konservasi. Pengelola dari kawasan hutan tersebut di antaranya Perusahaan Umum (Perum) Perhutani, Balai Taman Nasional, pengelola Taman Hutan Raya, pengelola Taman Wisata Alam dan pemegang hak Hutan Tanaman Industri.

Sebagai catatan bahwa areal untuk perhutanan sosial seperti HD, HKm HTR dan IPHPS berdasarkan pada Peta Indikatif Perhutanan Sosial (PIAPS). PIAPS ditetapkan oleh Menteri LHK melalui tahap harmonisasi peta (KLHK, CSO dan lainnya) dan konsultasi (pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pihak terkait). Misalnya, PIAPS mengacu pada Kepmen LHK No. SK.22/Menlhk/Setjen/PLA.0/1/2017 yang direvisi dengan Kepmen LHK No. SK.4865/MENLHK-PKTL/REN/PLA.0/9/2017. Setiap 6 bulan PIAPS direvisi dan ditetapkan oleh menteri.

Tabel 02 Bentuk dan Areal Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Status hutan | Areal |
|---|---|---|---|
| 1 | Hutan Desa (HD) | Hutan negara | Hutan lindung dan produksi yang belum dibebani izin, hutan lindung Perhutani, wilayah tertentu dalam KPH |
| 2 | Hutan Ke-masyarakatan (HKm) | Hutan Negara | Hutan lindung dan produksi yang belum dibebani izin, hutan lindung Perhutani, wilayah tertentu dalam KPH |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat (HTR) | Hutan Negara | Hutan produksi yang belum dibebani izin, wilayah tertentu dalam KPH |
| **4** | Kemitraan Kehutanan (KK) | Hutan negara dan hutan hak | Areal kerja yang dikerjasamakan: berkonflik & potensial berkonflik, potensial dan menjadi sumber penghidupan masyarakat, areal tanaman kehidupan di HTI, zona-zona (pemanfaatan, tradisional dan rehabilitasi) taman nasional, dan blok (pemanfaatan) di Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya, dan areal terdegradasi di kawasan konservasi (zona inti dan rimba di taman nasional dan blok perlindungan di THR dan TWA). |
| **5** | Hutan Adat (HA) | Hutan adat | Hutan produksi, lindung, konservasi dan lainnya. |
| **6** | IPHPS (Perhutani) | Hutan Negara yang dikelola Perhutani | Hutan lindung dan hutan produksi |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

HD dan HKm dilaksanakan pada areal kawasan hutan dengan fungsi yang sama yaitu Hutan lindung dan produksi yang belum dibebani izin, hutan lindung Perhutani, wilayah tertentu dalam KPH. Sementara HTR berada pada hutan produksi yang belum dibebani izin, dan wilayah tertentu dalam KPH. Untuk model kemitraan kehutanan secara umum terletak di hutan

tanaman industri dan kawasan konservasi.

Kemitraan kehutanan dibuat oleh pengelola dan pemegang izin[1] dengan mitra potensial berupa masyarakat dalam rangka pemberdayaan. Wilayah prioritas yang dikerjasamakan dalam kemitraan kehutanan yaitu secara sosial (potensial) berkonflik, (potensial) sumber penghidupan bagi masyarakat dari segi ekonomi, dan secara fungsi kawasan berada di zonasi tertentu (konservasi) bahkan yang secara ekologi terdegradasi. Sejalan dengan itu, lokasi prioritas yang ditetapkan dalam PIAPS untuk perhutanan sosial HD, HKm dan HTR diarahkan pada penyelesaian konflik, kegiatan restorasi gambut dan/atau restorasi ekosistem. Terkait dengan konflik, Permen LHK No 84/Menlhk-Setjen/2015 tentang Penanganan Konflik Tenurial di Kawasan Hutan menyebutkan bahwa perhutanan sosial menjadi salah satu usulan Tim Independen Penanganan Konflik Tenurial Kawasan Hutan (Tim IPKTKH) selain usulan mediasi dan penegakan hukum dalam penyelesaian konflik tenurial. Namun tantangannya terletak pada pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui *resettlement* selain mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan; tukar menukar kawasan hutan; dan perhutanan sosial seperti disebutkan dalam Perpres No 88/2017 Tentang

[1] Pengelola kemitraan kehutanan meliputi: kesatuan pengelolaan hutan, balai taman nasional, balai konservasi sumberdaya alam, pengelolan kawasan hutan dengan tujuan khusus, pelaksana teknis daerah taman hutan raya dan/atau badan usaha milik negara/daerah pengelola hutan. Pemegan izin meliputi: usaha pemanfaatan kawasan, usaha pemanfaatan jasa lingkungan, usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan alam, usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan tanaman, usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan alam, usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan tanaman, usaha pemanfaatan air, usaha pemanfaatan energy air, usaha pemanfaatan jasa wisata, usaha pemanfaatan sarana wisata alam, usaha pemanfaatan penyerapan karbon di HP dan HL, usaha penggunaan kawasan hutan, dan/atau usaha industry primer hasil hutan.

Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Khusus untuk kemitraan kehutanan pada Hutan Tanaman Industri (HTI) diterbitkan Permen LHK No P.12/Menlhk-II/2015 mengenai Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang menyebutkan bahwa dalam areal kerja IUPHHK-HTI harus mengalokasikan "zona tanaman kehidupan"[2] paling sedikit 20% dari areal kerja. Di kawasan Perhutani, perhutanan sosial diberikan pada fungsi lindung dan produksi dengan wilayah kerja tutupan lahan terbuka atau terdapat tegakan hutan $\leq$ 10% secara terus menerus dalam kurun waktu 5 tahun atau lebih. Namun dalam kondisi sosial yang memerlukan penanganan secara khusus, perhutanan sosial dapat diberikan pada areal dengan tegakan hutan di atas 10%.

Dari segi pemegang hak/izin dan mitra potensial, penerima manfaat dari usaha pemanfaatan kawasan hutan berdasarkan pada masing-masing bentuk perhutanan sosial. Sejauh ini, distribusi sejumlah areal di kawasan hutan kepada pemegang hak/izin dan mitra potensial melalui mekanisme hak/izin dan kesepakatan terdiri atas individu (rumah tangga), kolektif (kelompok, koperasi dan badan usaha skala desa dan lainnya) dan paduan individu dan kolektif. *Pertama,* didistribusikan secara kolektif kepada kelompok/lembaga kooperatif seperti pada HD, HKm, IPHPS dan masyarakat adat. HD diperuntukkan bagi lembaga-lembaga di desa seperti koperasi dan Badan

[2] Tanaman kehidupan adalah tanaman untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat berupa tanaman pokok yang menghasilkan hasil hutan kayu dan/atau tanaman yang menghasilkan hasil hutan bukan kayu, dan atau tanaman yang bermanfaat bagi masyarakat (*food security*) yang dikelola melalui pola kemitraan antara masyarakat dengan pemegang IUPHHK-HTI yang bersangkutan.

Usaha Milik Desa (BUMDes) sedangkan HKm untuk kelompok, gabungan kelompok dan koperasi. Hutan adat diberikan kepada Masyarakat adat secara kolektif. Bentuk IPHPS diberikan pada kelompok, gabungan kelompok dan koperasi. Penerima IPHPS diberikan kepada kelompok dengan kriteria: penggarap dalam kelompok tidak berlahan atau petani berlahan ≥0,5 ha; peduli gender; dan mengutamakan pengungsi akibat bencana alam.

Tabel 03 Pemegang Hak/Izin dalam Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Pemegang Hak/Izin dan Mitra Potensial dalam Perhutanan Sosial |
|---|---|---|
| **1** | Hutan Desa (HD) | Lembaga desa seperti koperasi dan BUMDes (bukan hak kepemilikan) |
| **2** | Hutan Kemasyarakatan (HKm) | Kelompok masyarakat, gabungan pokmas, dan koperasi (bukan hak kepemilikan) |
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat (HTR) | Perorangan, Kelompok masyarakat, koperasi (bukan hak kepemilikan) |
| **4** | Kemitraan Kehutanan (KK) | Kerjasama pengelola hutan dan pemegang izin (pemanfaatan/jasa hutan, pinjam pakai kawasan hutan, usaha industry primer hasil hutan) dengan mitra pengelola hutan dan pemegang izin secara individu (KK). 1 KK memperoleh 2 ha di areal kerja pengelola hutan, dan 5 ha di areal kerja pemegang izin. (bukan hak kepemilikan) |
| **5** | Hutan Adat (HA) | Masyarakat adat |

| | | |
|---|---|---|
| **6** | IPHPS | Kelompok masyarakat, gabungan kelompok tani hutan, koperasi setempat/ koperasi mitra BUMDes. Pemohon dengan kriteria: penggarap (ketua & anggota) tidak berlahan atau petani berlahan ≥0,5 ha; peduli gender; dan mengutamakan pengungsi akibat bencana alam (jika ada). |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

*Kedua*, didistribusikan secara individu atau KK sebagai mitra potensial untuk skema Kemitraan Kehutanan. Satu KK memperoleh ≤ 2 ha di areal kerja pengelola hutan, dan ≤ 5 ha di areal kerja pemegang izin. *Ketiga*, perpaduan secara individu dan kolektif (kelompok dan koperasi) dalam distribusi kepada pemegang hak/izin potensial untuk HTR. Mekanisme pembagian akses legal kepada pemegang hak/izin dan mitra potensial tersebut beragam: individu, kolektif dan paduan individu dan kolektif. Mekanisme distribusi perhutanan sosial kepada pemegang hak/izin dan mitra potensial secara bervariasi disesuaikan dengan bentuk-bentuk perhutanan sosial.

Semua bentuk perhutanan sosial menyediakan satu pilihan secara individu atau kelompok sebagai pemegang hak/izin dan mitra kecuali HTR yang memberikan dua pilihan: individu atau kolektif. Pilihan secara individu, kolektif dan paduan keduanya bukan hanya berdasarkan pada bentuk perhutanan sosial tapi diharapkan mempertimbangkan konteks lokal di antaranya fungsi kawasan kehutanan, jenis tanaman/ komoditas yang diproduksi, jenis tanah (basah/kering), dinamika aktor dan struktur sosial/kelembagaan

sosial setempat. Hal penting lain tapi kadang luput dari perhatian terkait dengan kriteria pemegang hak/ izin dan mitra potensial dalam perhutanan sosial jika bermaksud mengatasi kemiskinan dan ketimpangan. Tidak disebutkan secara jelas mengenai kriteria pemegang hak/izin dan mitra potensial dalam semua bentuk perhutanan sosial kecuali bentuk IPHPS. Misalnya, calon penerima IPHPS ialah penggarap (ketua & anggota) tidak berlahan atau petani berlahan ≥0,5 ha; distribusi berbasis pada kepedulian terhadap aspek gender; dan mengutamakan pengungsi akibat bencana alam, jika ada.

1.2. Pemanfaatan dan Pembatasan

Akses legal dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan diberikan melalui mekanisme perizinan. Izin sebagai cara dalam kerangka mengatur transfer hak pengelolaan dan pemanfaatan kepada pemegang hak/izin dan mitra potensial dalam skema perhutanan sosial. Pengaturan terlihat dalam batasan-batasan yang melekat pada peraturan perhutanan sosial dan peraturan lainnya terkait dengan usaha berpatokan pada fungsi kawasan hutan, usaha pemanfaatan yang ditetapkan, penggunaan hak/izin lokasi dan kesepakatan dalam pemanfaatan kawasan hutan, jenis tanaman produksi yang diperbolehkan dan dilarang, masa atau jangka waktu pengelolaan dan pemanfaatan perhutanan sosial dan luasannya. Dengan begitu kegiatan yang akan dilaksanakan mengacu pada usaha pemanfaatan dan patokan fungsi kawasan.

Tabel 04 Kegiatan Pemanfaatan dan Jangka Waktu

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Pemanfaatan | Jangka Waktu |
|---|---|---|---|
| **1** | Hutan Desa | Hutan Lindung: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Hutan Produksi: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. | 35 tahun, yang dievaluasi tiap 5 tahun, |
| **2** | Hutan Ke-masyaraka-tan | Hutan Lindung: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Hutan Produksi: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. | 35 tahun, yang dievaluasi tiap 5 tahun. |
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat | Hutan Produksi: pemanfaatan hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman dan belukar tua. | 35 tahun, yang dievaluasi tiap 5 tahun. |
| **4** | Kemitraan Kehutanan | Hutan lindung: hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan hutan. Hutan produksi: hasil hutan kayu dan jasa lingkungan hutan. | 35 tahun di Perhutani, dan dievaluasi tiap 5 tahun serta dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi |
| **5** | Hutan adat | Sesuai dengan kawasan dan fungsi jika berada dalam kawasan konservasi dan lindung. | Selama masyarakat adat masih ada |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **6** | IPHPS | Usaha pemanfaatan kawasan; usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu dalam hutan tanaman; usaha pemanfaatan air, energy air, jasa wisata alam, sarana wisata alam; dan usaha pemanfaatan penyerapan karbon dan penyimpanan karbon di hutan produksi dan hutan lindung. | 35 tahun, dan dievaluasi tiap 5 tahun serta dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi. |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

Pengembangan dan pemanfaatan usaha di kawasan HD, HKm dan IPHPS disesuaikan dengan fungsi hutan lindung dan hutan produksi sehingga memiliki kesamaan. Di hutan lindung dilakukan pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu, sedangkan hutan produksi dimanfaatkan untuk kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Di HTR, hutan produksi dimanfaatkan untuk pengambilan hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman dan belukar tua. Serupa dengan bentuk perhutanan sosial lainnya, pemanfaatan dalam kemitraan kehutanan untuk hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan hutan di hutan lindung, dan pemanfaatan hasil hutan kayu dan jasa lingkungan hutan di hutan produksi. Sementara hutan adat yang berada dalam kawasan konservasi disesuaikan dengan fungsinya.

Pengaturan lain terkait dengan penggunaan hak/ izin dan kesepakatan pada kawasan hutan yang

diperoleh. Larangan penggunaan hak/izin dan hasil kesepakatan yaitu pemindahtanganan hak/izin dan kesepakatan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan yang telah ditetapkan, pengagunan lokasi kelola/izin (kecuali tanamannya), pewarisan lokasi hak/izin. Larangan tersebut hanya berlaku pada HD, HKm, HTR dan IPHPS tapi tidak pada kemitraan kehutanan.

Tabel 05 Larangan dalam Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Larangan |
|---|---|---|
| **1** | Hutan Desa | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larangan tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |
| **2** | Hutan Kemasyarakatan | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larangan tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larangan tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |
| **4** | Kemitraan Ke-hutanan | Larangan tanaman kelapa sawit |

| | | |
|---|---|---|
| **5** | Hutan adat | Sesuai dengan fungsi kawasan |
| **6** | IPHPS | Dipindahtangankan, diubah status dan fungsi kawasan hutan, dan digunakan untuk kepentingan lain |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

Jenis tanaman produksi yang dilarang di HD, HKm, HTR, kemitraan kehutanan, dan Hutan adat yang disebutkan hanya satu yaitu tanaman sawit. Jenis tanaman lain juga diatur untuk tanaman-tanaman yang diperbolehkan pengembangannya di hutan lindung dan produksi. Misalnya, tanaman meranti dan akasia di hutan produksi. IPHPS di hutan produksi diatur pola tanamnya yaitu: (1) budidaya tanaman pokok seluas 50%, (2) budidaya tanaman multi guna/*Multi Purpose Trees Species* seluas 30%; dan (3) budidaya tanaman semusim seluas 20%. Budidaya tanaman pokok dan budidaya tanaman multi guna dapat dilakukan dalam bentuk *agroforestry* (seperti tanaman semusim atau pakan ternak). Untuk kegiatan *silvofishery* seluas 30% dan *silvopasture* seluas 20%. Berbeda dengan itu, pengaturan pola tanam IPHPs di hutan produksi yaitu (1) tanaman kayu non fast frowing species untuk perlindungan tanah dan air seluas 20%, (2) tanaman multi guna seluas 80%, dan (3) tanaman di bawah tegakan selain jenis umbi-umbian dan/atau tanaman lain yang menyebabkan kerusakan lahan.

Dari aspek jangka waktu, pemegang hak/izin diberi batasan pemanfaatannya yaitu 35 tahun untuk HD, HKm, HTR dan IPHPS sekalipun dapat diperpanjang mengacu pada evaluasi per 5 tahun. Hutan adat berjangka waktu selama masyarakat adat masih ada.

Luasan lahan yang diperoleh pemegang potensial tidak diatur dengan jelas kecuali pada kemitraan kehutanan dan IPHPS Perhutani. Luas areal kemitraan kehutanan yaitu ≤ 2 ha di areal kerja pengelola hutan, dan ≤ 5 ha di areal pemegang izin hutan per KK. Luas lahan garapan tiap anggota kelompok pada skema IPHPS di wilayah Perhutani yaitu ≤ 2 ha per KK.

Pengaturan usaha pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan cenderung mengendalikan kegiatan-kegiatan yang akan dikembangkan oleh pemegang hak/izin. Sebab kegiatan-kegiatan tersebut harus berpatokan pada fungsi kawasan hutan dan rencana pengelolaan hutan. Fungsi kawasan hutan berdasarkan pada kepentingan yang bersifat ekologis sedangkan rencana pengelolaan hutan terkadang diputuskan dalam ruang yang sulit untuk dijangkau. Namun demikian, fungsi kawasan dan rencana pengelolaan merupakan sebuah keputusan dengan segala pertimbangannya.

### 1.3. Mekanisme Perizinan dalam Perhutanan Sosial

Untuk memperoleh hak/izin dalam Perhutanan Sosial dilakukan dengan dua mekanisme yaitu pengajuan permohonan dan penunjukan. Bentuk IPHPS dapat dilakukan melalui keduanya sedangkan bentuk yang lain melalui permohonan. Cara untuk memperoleh hak/izin perhutanan sosial dapat dilihat dari 3 aspek yaitu dokumen persyaratan, proses dan alur (meja izin) yang jelas, waktu yang dibutuhkan. Di atas kertas, ketiganya dijabarkan dengan terang untuk sebuah pengajuan permohonan izin, proses perizinan dan penerbitan izin. Masing-masing bentuk perhutanan

sosial memiliki kemiripan dalam proses alur/bagan dan penerbitan hak/izin pemanfaatan.

Tabel 06 Dokumen dan Mekanisme Perizinan Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Dokumen | Tujuan Pengajuan Permohonan |
|---|---|---|---|
| **1** | Hutan Desa | 1)Peraturan Desa/Adat tentang lembaga desa, 2) Peraturan kepala desa tentang struktur organisasi lembaga, 3) Gambaran umum desa dan kawasan, dan 4) Peta usulan lokasi (tertulis dan elektronik) | Menteri<br>Gubernur (bila didelegasikan) |
| **2** | Hutan Kemas-yarakatan | 1)Daftar nama anggota kelompok, diketahui kepala desa/lurah, 2) Gambaran umum desa dan kawasan, dan 3) Peta usulan lokasi (tertulis dan elektronik) | Menteri<br>Gubernur (bila didelegasikan) |
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat | 1)Daftar nama anggota kelompok disertai KTP yang diketahui kepala desa/lurah, akte pendirian koperasi, keterangan domisili koperasi, 2) Gambaran umum desa dan kawasan, dan 3) Peta usulan lokasi (tertulis dan elektronik) | Menteri<br>Gubernur (bila didelegasikan) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **4** | Kemitraan Kehutanan | 1)KTP atau surat keterangan domisili dari kepala desa. Surat keterangan bagi penduduk lintas desa dari camat atau lembaga adat, 2) bagi penggarap di areal konservasi dibuktikan dengan areal garapan berupa tanaman berumur paling sedikit 20 tahun, atau keberadaan situs budaya, 3) mata pencaharian pokok pada lahan garapan / pungutan hasil hutan bukan kayu, dan 4) potensi pengembangan usaha padat karya secara berkelanjutan. | Menteri<br>Gubernur (bila didelegasikan) |
| **5** | Pengakuan hutan adat | 1)MHA atau hak ulayat yang diakui oleh pemerintah daerah (Perda), 2) wilayah adat berhutan (sebagian atau keseluruhan, dan 3) surat pernyataan MHA untuk penetapan hutan adat. | Menteri |
| **6** | IPHPS | 1)surat bertanda tangan ketua kel./ gab.kel/ koperasi, 2) Daftar nama pemohon IPHPS, FC KTP & KK; 3) Gambaran umum wilayah: fisik wilayah, sosial ekonomi & potensi kawasan; dan 4) peta areal yang dimohonkan | [permohonan atau penunjukan menteri] Menteri dengan tembusan Dirjen dan Dirjen bidang planologi kehutanan, Kepala dinas provinsi & Dirut Perhutani. |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

Bagan alur (tiap meja izin) dan waktu yang dibutuhkan dalam tiap bentuk perhutanan sosial tidak ada perbedaan kecuali pengakuan hutan adat. Pengurusan izin di tingkat menteri membutuhkan waktu total 24 hari kerja. Bila menteri mendelegasikan kepada gubernur, pengurusan izin di tingkat provinsi membutuhkan waktu secara keseluruhan 37 hari kerja. Hal itu dihitung berdasarkan pada proses normal ditambah dengan perbaikan dokumen dan kendala penerbitan izin di tingkat provinsi. Pengajuan permohonan izin tidak hanya dapat dilakukan layanan secara manual (hard copy) tapi dilayani juga secara daring (internet) sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan No. P.15/PSKL/SET/PSL.0/11/2016 tentang Layanan Online/Daring Perhutanan Sosial.

Tabel 07 Waktu yang Dibutuhkan Dalam Pengajuan Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Waktu yang dibutuhkan |
|---|---|---|
| 1 | Hutan Desa | 1)Kementerian: 15 hari kerja, ditambah 9 bila perlu melengkapi dokumen, 2) Tingkat Provinsi: 17 hari kerja, ditambah 7 hari perbaikan, dan 13 hari bila gubernur tidak menerbitkan keputusan gubernur |
| 2 | Hutan Kemas-yarakatan | 1)Kementerian: 15 hari kerja, ditambah 9 bila perlu melengkapi dokumen, 2) Tingkat Provinsi: 17 hari kerja, ditambah 7 hari perbaikan, dan 13 hari bila gubernur tidak menerbitkan keputusan gubernur |

| | | |
|---|---|---|
| 3 | Hutan Tanaman Rakyat | 1)Kementerian: 15 hari kerja, ditambah 9 bila perlu melengkapi dokumen, 2) Tingkat Provinsi: 17 hari kerja, ditambah 7 hari perbaikan, dan 13 hari bila gubernur tidak menerbitkan keputusan gubernur |
| 4 | Kemitraan Kehutanan | 1)Kementerian: 15 hari kerja, ditambah 9 bila perlu melengkapi dokumen, 2) Tingkat Provinsi: 17 hari kerja, ditambah 7 hari perbaikan, dan 13 hari bila gubernur tidak menerbitkan keputusan gubernur |
| 5 | Pengakuan hutan adat | -- |
| 6 | IPHPS | Permohonan atau penunjukan oleh menteri diverifikasi oleh Pokja PPS dan/atau pendamping setempat. |

Sumber: Permen LHK No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016; Permen LHK No P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017

Berbeda dengan bentuk perhutanan sosial lain, pengajuan Hutan Adat membutuhkan proses lebih lama karena diharuskan di antaranya membuat kajian dan Peraturan Daerah. Aturan untuk pengakuan hutan adat dan masyarakat adat di antaranya 1) Permendagri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, 2) Permen LHK No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, 3) Permen ATR No 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Contoh tahapan dokumen dalam pengakuan masyarakat hukum adat di Kasepuhan Karang di Banten seluas $\pm$ 462 ha yaitu: Perda Kabupaten Lebak No 8/2015 Tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan; Kepmen LHK No SK.6744/

Menlhk-PSKL/KUM.1/12/2016 Tentang Penetapan Pencantuman Hutan Adat Kasepuhan Karang dalam Peta Kawasan Hutan; dan Kepmen LHK No SK.6748/ Menlhk-PSKL/KUM.1/12/2016 Tentang Penetapan Hutan Adat Kasepuhan Karang;

Untuk kelengkapan dokumen sebagian besar memiliki kesamaan sekalipun terdapat perbedaan dari bentuk perhutanan sosial. Pada umumnya dokumen yang dibutuhkan adalah identitas pemohon baik individu maupun kolektif (kelompok, koperasi dan BUMDes), gambaran umum lokasi dan peta. Tidak sama dengan bentuk perhutanan sosial yang lain, salah satu dokumen persyaraatan kemitraan kehutanan harus memasukkan bukti garapan dengan tanaman berumur 20 tahun. Mitra potensial mengajukan permohonan beserta dokumennya kepada pengelola dan pemegang izin yang masih eksis. Begitu pula, dokumen untuk pengakuan hutan adat harus disertakan di antaranya pengakuan hutan adat melalui peraturan daerah.

## 2. Program, Tujuan dan Kelembagaan Perhutanan Sosial

Safitri (2010) mencatat model pengelolaan hutan berbasis masyarakat atau perhutanan sosial dengan merunut sejak tahun 1873 sampai tahun 2007. Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan sebagai bagian dari perhutanan sosial dengan ragam gradasi partisipasi dan manfaat yang diperoleh masyarakat lokal. Menurut Safitri (2010), mula-mula pengelolaan hutan berbasis masyarakat atau perhutanan sosial dipraktikkan bernama Tumpangsari (1873-1960-an), selanjutnya Program Mantri-Lurah (1970-an), pilot proyek Perhutanan Sosial (1980-an), Hak Pengusahaan Hutan-Bina Desa Hutan (1991-1995), Pemberdayaan Masyarakat Desa

Hutan (sejak 1995), Hutan Kemasyarakatan (sejak 1995). Setelah masa Orde Baru dilanjutkan dengan Kawasan dengan Tujuan Istimewa (1998), Hutan Adat, Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus, Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat/Hutan Hak (sejak 1999), Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (2001), Perhutanan Sosial (2004-2007), Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Konservasi (2004) dan Kemitraan (2007). Pada tahun 2016, perhutanan sosial dengan beberapa macam bentuk atau modelnya dirangkum dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016.

Munculnya ragam istilah dan praktiknya terkait keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan (perhutanan sosial) mempunyai tujuan utama termasuk latar belakangnya. Namun terdapat perbedaan tingkat keterlibatan masyarakat dan tingkat manfaat yang diperoleh dari pengelolaan hutan dan sumberdayanya. Misalnya, secara historis sistem tumpangsari dijalankan dengan memobilisasi penduduk untuk tujuan penanaman kembali kayu dan menjaganya di tanah Negara. Selama menjaga hutan, mereka diizinkan untuk menanam pertanian agar tidak merusak kayu tersebut. Pertama kali tumpangsari (*Taungya*) diperkenalkan pada tahun 1920-an. Tumpang sari yaitu sistem reforestasi dimana petani menanam benih pohon dan tanaman pangan diantara tanaman jati (Peluso dan Poffenberger, 1989). Petani hutan bebas memilih lokasi dan luasan lahan yang digarap tergantung kemampuan, yang diperkairan sekitar 1 ha atau lebih. Namun jumlah luasan lahan yang digarap perlahan menurun seiring dengan pertumbuhan populasi dan kebutuhan terhadap lahan pertanian. Terkait tumpangsari, pandangan lebih elaboratif disampaikan oleh Bratamihardja *et al* (2005) bahwa pada awalnya tumpangsari diperkenalkan sebagai cara memanfaatkan buruh murah untuk pembangunan perkebunan kehutanan dan tidak dimaksudkan

sebagai mekanisme pengurangan kemiskinan. Meskipun demikian, sistem tumpangsari pada periode awal dan selanjutnya tidak menutup kemungkinan terdapat kemajuan dan perbaikan dalam tujuan dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Program *Buffer Zone* di sekitar Hutan Cagar Alam dan Taman Nasional, dan program Hutan Kemasyarakatan masing-masing bertujuan untuk melakukan kegiatan guna memenuhi keperluan masyarakat sendiri, dan untuk peningkatan daya dukung lahan, produktivitas lahan dan pendapatan rakyat dan konservasi sumberdaya alam dan segala fungsinya. Kedua program secara berurutan dijalankan oleh Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pengawetan, dan Direktorat Jenderal Reboisasi dan Rehailitasi Lahan.

Pendekatan kesejahteraan (*Prosperity Approach*), yang dijalankan oleh Perhutani pada tahun 1970-an, mempunyai dua komponen yang saling integral yaitu berbasis hutan (sistem tumpangsari, silvikultur untuk memudahkan tumpangsari, dan pengembangan ekoturism) dan berbasis non-hutan (serikultur) (Bratamihardja *et al,* 2005). Pendekatan ini berupaya untuk menghubungkan secara dekat mengenai keberlanjutan hutan dan kesejahteraan komunitas sekitar hutan. Program baru muncul pada tahun 1984 yaitu perhutanan sosial yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan dan Perhutani dengan bantuan Ford Foundation. Menurut Kartasubrata (2002) pada tahap penelitian perhutanan sosial (1984/1985) di Jawa, kegiatan melibatkan perwakilan dari Departemen kehutanan, Perum Perhutani, IPB, UGM, UNPAD, LIPI, LSM dan Ford Foundation. Tahap pilot proyek pada tahun 1986 didirikan 13 pilot proyek yaitu 5 di Jawa Barat, 4 di Jawa Tengah dan 4 di Jawa Timur. Pelaksana Lapangan Perhutanan Sosial (PLPS) yang telah dilatih ikut mendampingi pilot proyek ini. Pada tahun 1987 jumlah pilot proyek diperluas menjadi 61 lokasi yaitu di 16 KPH di Jawa Tengah, 8 KPH di Jawa Timur dan 7

KPH di Jawa Barat. Di luar Jawa berlokasi di Enggelam dan karya Baru di Kalimantan Timur; Belangian dan Kalaan (Riam Kanan), dan Selaru (Pulau Laut) di Kalimantan Selatan; Rura (Nanggala), Kanreapia dan Samaenre di Sulawesi Selatan dan Maribu, Pos-Tujuh (Sentani), Dormena, Ormu dan Parieri di Irian Jaya.

Dengan menggunakan nama yang sama, pada tahun 2016 perhutanan sosial kembali diluncurkan dan diintesifkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Pada program perhutanan sosial 2016 ragam model pengelolaan hutan lestari yang melibatkan masyarakat diletakkan dalam payung bernama perhutanan sosial. Jika dibandingkan tiga program atau pendekatan dalam perhutanan sosial sebagai berikut:

Tabel 08 Tujuan dan Pelaksana Ragam Perhutanan Sosial

| | *Prosperity Approach* (1970-an) | Perhutanan Sosial (1980-an) | Perhutanan Sosial (2016) |
|---|---|---|---|
| Ragam program | Mantri-Lurah (Ma-Lu); Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH); Daerah Penyangga; dan Hutan Kemasyarakatan. | Pembentukan Kelompok Tani Hutan, kesesuaian agroforestri dengan lahan hutan, dan perbaikan pada pola agroforestry | Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Kemitraan, Hutan Adat dan IPHPS |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Tujuan | Penghijauan hutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengamanan hutan | Program pembangunan dan pengamanan kehutanan melalui partisipasi langsung masyarakat dalam pengelolaan kehutanan untuk peningkatan fungsi hutan dan kesejahteraan orang dan memperbaiki lingkungan yang rusak dan menjamin keberlanjutan | Mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/ pemanfaatan kawasan hutan melalui pemberian akses legal kepada masyarakat setempat untuk kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumberdaya hutan |
| Pelaksana | Program Ma-Lu di Perhutani; Daerah Penyangga di Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pengawetan; dan HKm di Direktorat Jenderal Reboisasi dan Rehailitasi Lahan. | Perhutanan sosial dimasukkan secara integral dalam tubuh organisasi Perhutani, seperti Kelompok Tani Hutan dan lainnya | Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan KLHK. Sebagai unit pelaksana teknis yaitu Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan |

Sumber: Kartasubrata et al (1995) dan Kartasubrata (2002)

Ketiga program perhutanan sosial di atas mempunyai tujuan di antaranya pada aspek keamanan hutan, lingkungan/ekologi

hutan, ekonomi hutan dan kesejahteraan masyarakat sekalipun dengan penekanan pada aspek yang tidak sama. Misalnya, perhutanan sosial tahun 2016 bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/ pemanfaatan kawasan hutan melalui pemberian akses legal kepada masyarakat setempat untuk kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumberdaya hutan. Sementara itu perhutanan sosial 1980-an bertujuan pada pembangunan dan pengamanan kehutanan melalui partisipasi langsung masyarakat dalam pengelolaan kehutanan untuk peningkatan fungsi hutan dan kesejahteraan orang dan memperbaiki lingkungan yang rusak dan menjamin keberlanjutannya.

Selain itu, ketiga program perhutanan sosial tersebut menggambarkan pergeseran secara perlahan-lahan mengenai keterlibatan masyarakat pada tiap program. Pada awalnya masyarakat tidak dilibatkan dalam pengelolaan kehutanan dan keterlibatan sebagai buruh/*pesanggem* dan tenaga kerja murah saja. Di periode perhutanan sosial (1980-an), masyarakat tergabung dalam kelompok tani hutan untuk melakukan aktivitas tumpangsari dan kontrak relatif singkat. Pada perhutanan sosial (2016) pelibatan masyarakat diperbesar dan diperkuat setidaknya dari segi hak legal formal (dari KLHK) dan jangka waktu (35 tahun) dalam jaminan keamanan tenurial, dan mencakup pendampingan dan akses pendanaan.

Aktivitas sistem tumpangsari sama-sama diterapkan dalam perhutanan sosial khususnya agroforestry. Perbedaannya, sistem tumpangsari pada *Prosperity Approach* memakai jarak tanaman hutan berukuran 3x2 atau 3x1 m sedangkan perhutanan sosial (1980-an) menggunakan jarak tanaman hutan berukuran 6x2 m atau 5 x 2 m; dan tanaman berbuah dapat ditanam dan dipanen buahnya. Perhutanan sosial (1980-an) didukung oleh Kelompok Tani Hutan dan teknik agroforestry yang disesuaikan dengan lahan hutan. Perbedaan

lain antara *Prosperity Approach*, perhutanan sosial (1980-an) dan perhutanan sosial (2016) terletak pada kontrak. *Prosperity Approach* selama periode kontrak 2 tahun 4 bulan (sampai tertutup tanaman hutan) sedangkan kontrak perhutaan sosial (1980-an) selama seluruh periode rotasi tanaman hutan (4-5 tahun). Tidak seperti kontrak sebelumnya, perhutanan sosial (2016) justru berbasis pada izin selama 35 tahun.

*Prosperity Approach* dilaksanakan di antaranya oleh Perhutani dan di luar Perhutani melalui beragam kegiatan. Pada periode selanjutnya Perhutani juga sebagai pelaksana perhutanan sosial (1980-an) yang memasukkan program ini dalam struktur organisasi Perhutani. Untuk mendukung kegiatan perhutanan sosial (1980-an) dibentuk Kelompok Tani Hutan yang mempertemukan kepentingan dan kebutuhan antara Perhutani dengan masyarakat hutan. Menginjak tahun 2016, perhutanan sosial diangkat kembali untuk memberikan akses kawasan hutan secara legal kepada masyarakat hutan. Program perhutanan sosial langsung diurus oleh Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan di KLHK. Untuk mendukung percepatan perhutanan sosial, dibentuk Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan sebagai unit pelaksana teknis berdasarkan pada Permen LHK No P.14/ Menlhk/Setjen/OTL.0/1/2016, dan Kelompok Kerja Perhutanan Sosial (POKJA PS) seperti mengacu pada Kep Dirjen PSKL No SK.7/PSKL/SET/PSL.0/4/2017 dan Kep Dirjen PSKL No SK.33/ PSKL/SET/PSL.0/5/2016. POKJA PS bertugas di antaranya membantu Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan.

## D. PENUTUP

Pada tahun 2007-2014 perhutanan sosial seluas 449.104,24 ha, dan terdapat 1.051.595,30 ha yang dicapai pada tahun 2015-April 2018 sehingga total perhutanan sosial seluas 1.500.699,54 ha. Pencapaian selama 2015-2018 untuk mengejar target seluar 12.7 juta ha pada tahun 2019. Perluasan wilayah kelola masyarakat hutan melalui akses legal berupa izin dalam kawasan hutan senantiasa diarahkan untuk mendistribusikan lahan hutan dan sumberdayanya kepada masyarakat hutan dan memberikan keamanan tenurial melalui izin legal secara berjangka (selain hutan adat) dalam rangka membuka kesempatan berusaha dan bekerja agar terjadi pemerataan dan peningkatan kesejahteraan. Bersamaan dengan itu, distribusi wilayah kelola secara berjangka dalam kerangka pengelolaan lestari untuk perbaikan degradasi hutan dan menjaga keberlanjutannya.

Sekalipun bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan, namun penerima izin dalam perhutanan sosial tidak diatur secara terperinci dengan kriteria yang jelas terkecuali bentuk IPHPS. Mengingat struktur sosial dalam masyarakat berlapis, maka kriteria penerima izin sangat dibutuhkan sehingga pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan dapat terwujud bagi kelompok miskin. Hal itu ditambah dengan lahan sebagai areal izin usaha dalam kawasan hutan mempunyai ragam fungsi dan ragam tantangan seperti lahan terdegradasi dan lahan jauh dari tempat tinggal. Pada persoalan ini, pendampingan mempunyai peran yang penting untuk mempertimbangkan lahan dan pemanfaatannya ke depan.

Berbeda dengan program perhutanan sosial tahun 1980-an, perhutanan sosial 2016 memayungi beragam bentuk keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari. Perhutanan sosial dilaksanakan oleh menteri Lingkungan Hidup

dan Kehutanan yang ditugaskan kepada Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Kehutanan. Direktorat ini didukung oleh Pokja Percepatan Perhutanan Sosial di tiap provinsi, dan Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Kehutanan. Untuk tujuan pemerataan wilayah kelola dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari, ke depan dibutuhkan perluasan secara masif wilayah kelola masyarakat secara nasional ditambah penguatan kapasitas kelompok (pengetahuan dan keterampilan), *credit reform* dan *business reform* yang lebih baik.

Selain itu, dalam peraturan perhutanan sosial 2016 juga membuka kesempatan bagi masyarakat sekitar hutan untuk berkolaborasi dengan berbagai pihak yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, perusahaan swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat, perguruan tinggi, dan lain-lain. Kolaborasi ini merupakan peluang sekaligus tantangan. Peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan pendampingan dari berbagai pihak dalam rangka penguatan kapasitas kelembagaan, kelompok dan individu, dan menjadi tantangan untuk bersinergi secara produktif dan untuk memetakan tujuan dari beragam aktor yang terlibat demi kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dan kelestarian hutan.

# REFERENSI SEMENTARA

Aji GB, Yuliyanti R, Suryanto J, Ekaputri AD, Saptono T, Muis H.2015. *Sumbangan Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa terhadap Pendapatan dan Pengurangan Kemiskinan*. Jakarta: The Partnership for Governance Reform.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2015. *Sensus Pertanian 2013, Angka Naional Hasil Survei ST2013 Rumah Tangga di Sekitar Kawasan Hutan, 2014*. Jakarta: BPS.

Bratamihardja M, Sunito S dan Kartasubrata J. 2005. Forest Management in Java 1975-1999 Towards Collaborative Managemen. ICRAF Southest Asia Working Paper, No. 2005_1.

Gilmour D. 2016. *Forty Years of Community-based Forestry*. Rome: Food and Agriculture Organization of The United Nations.

Gregersen H, Draper S, and DieterElz (Ed). 1989. People and Trees**,** *The Role of Social Forestry*

*in Sustainable Development.* Washington*:* Economic Development Institute of The World Bank. EDI seminar series.

Kartasubrata J, Sunito S dan Suharjito D. 1995. Social Forestry Programme in Java, A State of the Art Report. Bogor: Perum Perhutani, FORCI IPB dan The Ford Foundation.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). 2016. Buku Basis Data Geospasial Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016. Jakarta: KLHK Staf Subdit Jaringan Data Spasial.

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2018. Evolusi Kawasan Hutan, TORA dan Perhutanan Sosial. Paparan disampaikan Pada Diskusi Media FMB9 (FORUM MERDEKA BARAT 9) di Jakarta, 3 April 2018.

Peluso, Nancy Lee and Mark Poffenberger. 1989. Social Forestry in Java: Reorienting Management Systems. Human Organization 48(4):333-342

Safitri MA. 2010. *Forest Tenure in Indonesia: the socio-legal challenges of securing communities'rights.* Doctoral Thesis. Leiden: Leiden University diakses https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/16242 pada 7 Maret 2017.

Lampiran 1

Tabel 10 Kelembagaan Perhutanan Sosial

| No | Bentuk Perhutanan Sosial | Areal | Pemegang Hak/Izin dan Mitra Potensial dalam Perhutanan Sosial | Pemanfaatan | Jangka Waktu | Larangan |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | Hutan Desa (HD) | Hutan lindung dan produksi yang belum dibebani izin, hutan lindung Perhutani, wilayah tertentu dalam KPH | Lembaga desa seperti koperasi dan BUMDes (bukan hak kepemilikan) | Hutan Lindung: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Hutan Produksi: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. | 35 tahun, yg dievaluasi tiap 5 tahun, | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larangan tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2** | Hutan Kemasyarakatan (HKm) | Hutan lindung dan produksi yang belum dibebani izin, hutan lindung Perhutani, wilayah tertentu dalam KPH | Kelompok masyarakat, gabungan pokmas, dan koperasi (bukan hak kepemilikan) | Hutan Lindung: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Hutan Produksi: kawasan, jasa lingkungan, pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. | 35 tahun, yg dievaluasi tiap 5 tahun. | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larang-an tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |
| **3** | Hutan Tanaman Rakyat (HTR) | Hutan produksi yang belum dibebani izin, wilayah terten-tu dalam KPH | Perorangan, Kelompok masyarakat, koperasi (bukan hak kepemilikan) | Hutan Produksi: pemanfaatan hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman dan belukar tua. | 35 tahun, yg dievaluasi tiap 5 tahun. | Pemindahtangan, perubahan status dan fungsi, penggunaan di luar rencana pengelolaan dan pemanfaatan, larangan agunan (kecuali tanamannya), larangan tanaman kelapa sawit. Tidak dapat diwariskan. |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **4** | Kemitraan Kehutanan | Areal kerja yang dikerjasamakan: berkonflik & potensial berkon-flik, potensial dan menjadi sumber penghidupan masyarakat, areal tanaman kehidupan di HTI, zona-zona (pemanfa-atan, tradisional dan rehabilitasi) taman nasional, dan blok (pemanfaatan) di Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya, dan areal terdegradasi di kawasan konservasi (zona inti dan rimba di taman nasional dan blok perlindu-ngan di THR dan TWA). | Kerjasama pengelola hutan dan pemegang izin dengan mitra pengelola hutan dan pemegang izin secara individu (KK). 1 KK memperoleh 2 ha di areal kerja pengelola hutan, dan 5 ha di areal kerja pemegang izin. (bukan hak kepemilikan) | Hutan lindung: hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan hutan. Hutan produksi: hasil hutan kayu dan jasa lingkungan hutan. | 35 tahun di Perhutani. | Larangan tanaman kelapa sawit |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **5** | Hutan Adat (HA) | Hutan adat dan hutan adat yang berada di hutan negara | Masyarakat adat | Sesuai dengan kawasan dan fungsi jika berada dalam kawasan konservasi dan lindung. | Selama masyarakat adat masih ada | Sesuai dengan kawasan dan fungsinya |
| **6** | IPHPS | Hutan Negara yang dikelola Perhutani | Kelompok masyarakat, gabungan kelompok tani hutan, koperasi setempat/ koperasi mitra BUMDes. Pemohon dengan kriteria: penggarap (ketua & anggota) tidak berlahan atau petani berlahan ≥0,5 ha; peduli gender; dan mengutamakan pengungsi akibat bencana alam (jika ada). | Usaha pemanfaatan kawasan; usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu dalam hutan tanaman; usaha pemanfaatan air, energy air, jasa wisata alam, sarana wisata alam; dan usaha pemanfaatan penyerapan karbon dan penyimpanan karbon di hutan produksi dan hutan lindung. | 35 tahun, dan dievaluasi tiap 5 tahun serta dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi. | Dipindahtangankan, diubah status dan fungsi kawasan hutan, dan digunakan untuk kepentingan lain |

Lampiran 2

Tabel 11 Perbandingan Perhutanan Sosial

| | ***Prosperity Approach* (1970-an)** | **Perhutanan Sosial (1980-an)** | **Perhutanan Sosial (2016): HD, HKm, HTR, Kemitraan Kehutanan, HA dan IPHPS** |
|---|---|---|---|
| **Tujuan** | Penghijauan hutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengamanan hutan | Program pembangunan dan pengamanan kehutanan melalui partisipasi langsung masyarakat dalam pengelolaan kehutanan untuk peningkatan fungsi hutan dan kesejahteraan orang dan memperbaiki lingkungan yang rusak dan menjamin keberlanjutan | Mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/ pemanfaatan kawasan hutan melalui pemberian akses legal kepada masyarakat setempat untuk kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumberdaya hutan |
| **Lembaga pelaksana** | Program Ma-Lu di Perhutani; Daerah Penyangga di Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pengawetan; dan HKm di Direktorat Jenderal Reboisasi | Perhutani | Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Tugas dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan KLHK. Didukung oleh Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan unit pelaksana teknis yang |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | dan Rehailitasi Lahan | | dibentuk di 5 lokasi (Sumatera Utara, Bali, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan dan Maluku) dan Pokja Percepatan PS |
| **Kepemimpinan** | - | Direktur Perhutani | Menteri KLHK |
| **Keterlibatan Masyarakat/tokoh** | -- | Keterlibatan perguruan tinggi, dan NGO dalam pilot proyek. Keterlibatan masyarakat dalam Kelompok Tani Hutan. | Pada level provinsi dibentuk POKJA PS yang melibatkan tokoh, CSO/NGO, kelompok masyarakat, donor dan perguuan tinggi. Mereka sebagai focal point yang mendampingi di lapang. |
| **Pendataan** | Data Perhutani | Data Perhutani | Data dimasukkan dalam PIAPS oleh Pokja PS yang direvisi tiap 6 bulan. |
| **Lokasi/kawasan** | Kawasan hutan Perhutani dan lainnya | Kawasan hutan Perhutani | Kawasan hutan Perhutani dan di luar Perhutani. Lokasi dimasukkan dalam PIAPS (HD, HKm dan HTR), dengan mengutamakan lokasi konflik, restorasi gambut dan/atau restoriasi ekosistem. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Bentuk akses** | Kontrak (1 tahun 4 bulan) dengan Perhutani | Kontrak (4-5 tahun) dengan Perhutani | Izin (35 tahun) kepada KLHK |
| **Subyek penerima** | Kelompok miskin di kawasan hutan tapi tidak disertakan kriteria | Kelompok miskin di kawasan hutan tapi tidak disertakan kriteria | Kelompok miskin di kawasan hutan tapi tidak disertakan kriteria kecuali pada bentuk IPHPS. |
| **Model penguasaan** | Indiviu/kolektif? | Kolektif (kelompok) | Individu (rumah tangga) dan kolektif (kelompok, gabungan kelompok, koperasi dan lainnya). |
| **Peruntukan lahan/akses** | Agroforestry dan serikulture | Agroforestry, sericulture, silvokultur, ekoturism, silvofishery. | Agroforestry, sericulture, silvokultur, ekoturism, silvofishery. |

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

Sajogyo Institute